



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 94 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om statens ansatte mv.  
(statsansatteloven)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold ..</b>	9	4.6.2	Tjenestetvistloven og avtaler om lønns- og arbeidsvilkår .....	41
1.1	Hovedformålet med proposisjonen	9			
1.2	Oversikt over kapitlene i proposisjonen .....	10	4.6.3	Organisasjonsgrad, medbestemmelse og medvirkning .....	41
			4.7	Personalpolitikken i staten .....	42
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget ....</b>	18	4.7.1	Innledning .....	42
2.1	Tjenestemannslovutvalget, oppnevning, mandat og arbeid .....	18	4.7.2	Verdigrunnlaget for arbeidsgiverpolitikken .....	42
2.1.1	Innledning .....	18	4.7.3	Rekruttering .....	43
2.1.2	Oppnevning og mandat .....	18	4.7.4	Inkludering og mangfold .....	43
2.1.3	Tilleggsmandat .....	20	4.7.5	Lærlinger .....	44
2.1.4	Tjenestemannslovutvalgets sammensetning .....	20	4.7.6	Kompetanseutvikling .....	44
2.1.5	Hovedpunktene i tjenestemannslovutvalgets forslag .....	20	4.8	Tillit, etikk og varsling .....	44
2.2	Høringen .....	24	4.8.1	Innledning .....	44
			4.8.2	Habilitet .....	45
<b>3</b>	<b>Utviklingstrekk og internasjonale rammer .....</b>	26	4.8.3	Taushetsplikt .....	45
3.1	Innledning .....	26	4.8.4	Lojalitetsplikt .....	45
3.2	Historisk oversikt over tjenestemannsretten .....	26	4.8.5	Etikk .....	45
3.2.1	Tjenestemannsloven av 1918 .....	26	4.8.6	Statsansattes yringsfrihet og varslervernet .....	45
3.2.2	Tjenestemannsloven av 1977 .....	30	4.8.7	Karantene og saksforbud .....	46
3.2.3	Tjenestemannsloven av 1983 .....	31	<b>5</b>	<b>Utviklingstrekk i staten de siste 20 år .....</b>	47
3.2.4	Embets- og tjenestemannslov av 2005 (opphevet) .....	32	5.1	Omorganisering i staten .....	47
3.3	Dansk og svensk rett .....	32	5.2	Ansatte i staten .....	48
3.3.1	Dansk rett .....	32	<b>6</b>	<b>Fornyning og forenkling – reformbehov .....</b>	50
3.3.2	Svensk rett .....	32	6.1	Innledning .....	50
3.4	EU/EØS-rett .....	33	6.1.1	Effektiv statsforvaltning .....	50
3.4.1	Innledning .....	33	6.1.2	Klart lovspråk .....	50
3.4.2	Direktiver om likebehandling og ikke-diskriminering .....	34	6.2	Høringsinstansens generelle tilbakemeldinger .....	51
3.4.3	Direktivet om deltidsarbeid .....	34	6.3	Departementets generelle vurderinger .....	55
3.4.4	Direktivet om midlertidig ansettelse .....	35	6.3.1	Innledning .....	55
3.4.5	Direktivet om virksomhetsoverdragelse .....	36	6.3.2	Forenkling, harmonisering og statens særlige behov .....	55
<b>4</b>	<b>Forvaltningens funksjoner, statlig styring og personalpolitikk .....</b>	39	<b>7</b>	<b>Embetsmannsordningen .....</b>	57
4.1	Statsforvaltningen .....	39	7.1	Generelt .....	57
4.2	Tilknytningsformer i staten .....	39	7.2	Departementets vurderinger .....	58
4.3	Virksomhetsbegrepet i staten .....	39	7.3	Endringsforslag .....	58
4.4	Fullmakter og instruksjonsmyndighet i den statlige personalforvaltningen .....	40	7.4	Embetsmenns forhold til ny lov og arbeidsmiljøloven .....	59
4.5	Styring og ledelse i staten .....	40	<b>8</b>	<b>Virkeområde og terminologi ....</b>	62
4.6	Forhandlingssystemet i staten .....	41	8.1	Virkeområde – gjeldende rett .....	62
4.6.1	Historikk .....	41	8.2	Høringsnotatet .....	62
			8.2.1	Tjenestemannslovutvalgets vurderinger .....	62

8.2.2	Departementets forslag .....	62	10.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	85
8.3	Høringsinstansenes syn .....	63	10.2.2	Departementets forslag .....	86
8.4	Departementets vurderinger og forslag .....	64	10.3	Høringsinstansenes syn .....	87
8.5	Terminologi – gjeldende rett .....	66	10.3.1	Forhandlinger om personalreglement .....	87
8.6	Høringsnotatet .....	67	10.3.2	Stadfestelse av personalreglement .....	87
8.6.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	67	10.3.3	Sammensetning av ansettelsesråd .....	88
8.6.2	Departementets forslag .....	67	10.3.4	Omstilling .....	88
8.7	Høringsinstansenes syn .....	67	10.3.5	Ansettelsestid .....	88
8.8	Departementets vurderinger og forslag .....	68	10.3.6	Særlige spørsmål .....	88
8.9	Om forholdet til annen lovgivning, særlig arbeidsmiljøloven .....	68	10.4	Departementets vurderinger og forslag .....	88
<b>9</b>	<b>Kvalifikasjonsprinsippet og krav om offentlig kunngjøring ..</b>	<b>69</b>	10.4.1	Forhandlinger om personalreglement .....	<b>88</b>
9.1	Gjeldende rett .....	69	10.4.2	Forenklinger .....	88
9.2	Høringsnotatet .....	69	10.4.3	Sammensetning av innstillings- og ansettelsesråd m.m. ....	89
9.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	69	10.4.4	Omstilling .....	89
9.2.2	Departementets forslag .....	70	10.4.5	Ansettelsestid .....	89
9.3	Høringsinstansenes syn .....	71	10.4.6	Særlige spørsmål .....	89
9.3.1	Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet .....	71	<b>11</b>	<b>Ansettelsesordningen i staten .</b>	<b>91</b>
9.3.2	Definisjonen av kvalifikasjonsprinsippet .....	72	11.1	Innledning .....	91
9.3.3	Krav om offentlig kunngjøring .....	73	11.2	Gjeldende rett .....	91
9.3.4	Unntak fra kravet om offentlig kunngjøring ved omstilling .....	74	11.2.1	Innstilling .....	91
9.3.5	Positiv særbehandling .....	75	11.2.2	Tilsetting .....	92
9.3.6	Saksbehandling for saker som gjelder påstand om brudd på likestillingsloven .....	77	11.2.3	Unntak for visse stillinger .....	92
9.4	Departementets vurderinger og forslag .....	77	11.3	Høringsnotatet .....	93
9.4.1	Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet .....	77	11.3.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	93
9.4.2	Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet .....	78	11.3.2	Departementets forslag .....	93
9.4.3	Krav om offentlig kunngjøring .....	80	11.4	Høringsinstansenes syn .....	94
<b>10</b>	<b>Personalreglement .....</b>	<b>83</b>	11.4.1	Totrinnsbehandling av ansettelsessaker .....	94
10.1	Gjeldende rett .....	83	11.4.2	Innstilling fremmes av nærmeste leder .....	94
10.1.1	Innledning .....	83	11.4.3	Oppheving av regelen om mindretallsanke .....	95
10.1.2	Historikk .....	83	11.5	Departementets vurderinger og forslag .....	95
10.1.3	Nærmere om forhandlingsordningen for personalreglement .	83	11.5.1	Generelt .....	95
10.1.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar for personalreglementer .....	84	11.5.2	Totrinnsbehandling i ansettelsessaker .....	96
10.1.5	Reglement som ikke kan stadfestes .....	84	11.5.3	Innstillings- og ansettelsesorgan som egne forvaltningsorganer .....	96
10.1.6	Omorganisering av statsforvaltningen .....	85	11.5.4	Innstilling i ansettelsessaker .....	96
10.1.7	Arbeidsreglement .....	85	11.5.5	Ansettelsesorgan .....	97
10.2	Høringsnotatet .....	85	11.5.6	Medlem av ansettelsesorganet ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt .....	98
			11.5.7	Medlem av ansettelsesråd eller styre er uenig i hvem som skal ansettes .....	98
			11.5.8	Forskriftshjemmel .....	99

11.5.9	Ansettelser og konstitusjoner for inntil 12 måneder .....	99	13.3.8	Virkninger av ulovlig midlertidig tjeneste .....	120
11.5.10	Unntak i personalreglement fra lovens regler om kunngjøring, innstilling og ansettelse .....	99	13.3.9	Innleiebestemmelser .....	120
11.5.11	Utnevning og konstitusjon av embetsmenn og beskikkelse av statsansatte .....	100	13.4	Departementets vurderinger og forslag .....	120
11.5.12	Underretning om ansettelsesvedtak .....	100	13.4.1	Hovedregler .....	120
11.5.13	Ansettelse ved Stortingets administrasjon eller hos Stortingets ombudsmenn .....	100	13.4.2	Midlertidig ansettelse i seks måneder .....	122
<b>12</b>	<b>Endringer i arbeidsforhold</b> .....	<b>101</b>	13.4.3	Drøftingsplikt .....	123
12.1	Gjeldende rett .....	101	13.4.4	Stillingsvern .....	123
12.2	Høringsnotatet .....	101	13.4.5	Forskriftshjemmel .....	123
12.3	Høringsinstansenes syn .....	101	13.4.6	Åremål .....	124
12.4	Departementets vurderinger og forslag .....	102	13.4.7	Opphør av midlertidig tjeneste .....	125
12.5	Flytteplikt – gjeldende rett .....	104	13.4.8	Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse .....	126
12.6	Høringsnotatet .....	104	13.4.9	Innleiebestemmelser .....	126
12.6.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	104	<b>14</b>	<b>Prøvetid</b> .....	<b>128</b>
12.6.2	Departementets forslag .....	105	14.1	Gjeldende rett .....	128
12.7	Høringsinstansenes syn .....	105	14.1.1	Generelt .....	128
12.8	Departementets vurderinger og forslag .....	105	14.1.2	Nødvendig veiledning og vurdering .....	128
12.9	Virksomhetsoverdragelse .....	106	14.1.3	Oppsigelse i prøvetiden .....	128
12.9.1	Innledning .....	106	14.1.4	Etatsopplæring .....	129
12.9.2	Omorganisering i staten .....	107	14.2	Høringsnotatet .....	129
12.9.3	Direktivet og EU-domstolens tolkning .....	107	14.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	129
12.10	Høringsnotatet .....	107	14.2.2	Departementets forslag .....	129
12.11	Høringsinstansenes syn .....	108	14.3	Høringsinstansenes syn .....	130
12.12	Departementets vurderinger og forslag .....	109	14.3.1	Adgang til å forlenge prøvetiden ..	130
<b>13</b>	<b>Midlertidig ansettelse</b> .....	<b>111</b>	14.3.2	Oppsigelse i prøvetiden .....	131
13.1	Gjeldende rett .....	111	14.3.3	Etatsopplæring .....	131
13.1.1	Innledning .....	111	14.4	Departementets vurderinger og forslag .....	131
13.1.2	Vilkår for midlertidig ansettelse ...	111	14.4.1	Generelt .....	131
13.1.3	Opphør av midlertidig tjeneste .....	113	14.4.2	Prøvetidens lengde .....	132
13.1.4	Innleie .....	113	14.4.3	Adgang til å forlenge prøvetiden ..	132
13.2	Høringsnotatet .....	113	14.4.4	Krav om veiledning og oppfølging	132
13.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag	113	14.4.5	Vilkår for oppsigelse .....	133
13.2.2	Departementets forslag .....	114	14.4.6	Frist for oppsigelse i prøvetiden ..	133
13.3	Høringsinstansenes syn .....	116	14.4.7	Etatsopplæring .....	133
13.3.1	Hovedregler .....	116	<b>15</b>	<b>Oppsigelse og intern fortrinnsrett</b> .....	<b>135</b>
13.3.2	Midlertidig ansettelse i seks måneder .....	118	15.1	Gjeldende rett .....	135
13.3.3	Drøftingsplikt .....	118	15.1.1	Oppsigelse i de første tjenestear ..	135
13.3.4	Stillingsvern .....	118	15.1.2	Oppsigelse etter de første tjenestear .....	136
13.3.5	Forskriftshjemmel .....	119	15.1.3	Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art .....	137
13.3.6	Åremål .....	119	15.1.4	Arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9	137
13.3.7	Opphør av midlertidig tjeneste .....	120	15.1.5	Oppsigelsesfrister .....	137
			15.1.6	Intern fortrinnsrett .....	138
			15.2	Høringsnotatet .....	139

15.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag	139	<b>17</b>	<b>Ordensstraff</b>	160
15.2.2	Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold	140	17.1	Gjeldende rett	160
15.2.3	Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold	140	17.1.1	Vilkår for å ilegge ordensstraff	160
15.2.4	Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art	140	17.1.2	Aktuelle reaksjonsformer	160
15.2.5	Oppsigelsesfrister	140	17.1.3	Registrering og sletting av ordensstraff	161
15.3	Høringsinstansenes syn	140	17.2	Høringsnotatet	161
15.3.1	Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold	140	17.2.1	Tjenestemannslovutvalgets vurderinger	161
15.3.2	Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold	142	17.2.2	Departementets forslag	161
15.3.3	Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art	143	17.3	Høringsinstansenes syn	162
15.3.4	Oppsigelsesfrister og ansettelsestid	143	17.4	Departementets vurderinger og forslag	162
15.4	Departementets vurderinger og forslag	144	<b>18</b>	<b>Avskjed</b>	164
15.4.1	Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold	144	18.1	Innledning	164
15.4.2	Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold	148	18.2	Gjeldende rett	164
15.4.3	Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art	150	18.2.1	Avskjed av embets- og tjenestemenn	164
15.4.4	Oppsigelsesfrister	150	18.2.2	Særlige avskjedsgrunner for embetsmenn	165
<b>16</b>	<b>Ekstern fortrinnsrett, Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten og fortrinnsrett for deltidsansatte</b>	152	18.3	Høringsnotatet	166
16.1	Gjeldende rett	152	18.3.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag	166
16.1.1	Innledning	152	18.3.2	Departementets forslag	166
16.1.2	Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten	153	18.4	Høringsinstansenes syn	166
16.1.3	Fortrinnsrett for deltidsansatte	153	18.5	Departementets vurderinger og forslag	166
16.2	Høringsnotatet	154	18.5.1	Generelt	166
16.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag	154	18.5.2	Avskjed av statsansatte	166
16.2.2	Departementets forslag	154	18.5.3	Avskjed av embetsmenn	167
16.3	Høringsinstansenes syn	155	18.5.4	Saksbehandlingsregler	167
16.3.1	Ekstern fortrinnsrett	155	18.5.5	Fradømmelse av stillingen som straff	167
16.3.2	Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten	155	<b>19</b>	<b>Suspensjon</b>	168
16.3.3	Fortrinnsrett for deltidsansatte	156	19.1	Innledning	168
16.4	Departementets vurderinger og forslag	156	19.2	Gjeldende rett	168
16.4.1	Ekstern fortrinnsrett	156	19.2.1	Vilkårene for suspensjon	168
16.4.2	Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten	158	19.2.2	Virkninger av suspensjon	168
16.4.3	Fortrinnsrett for deltidsansatte	158	19.2.3	Opphør av suspensjon	169
			19.2.4	Forlengelse av suspensjon	169
			19.2.5	Overføring til annen mindre betrodd tjeneste	169
			19.2.6	Saksbehandlingsregler	169
			19.3	Høringsnotatet	170
			19.3.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag	170
			19.3.2	Departementets forslag	170
			19.4	Høringsinstansenes syn	170
			19.5	Departementets vurderinger og forslag	171
			19.5.1	Generelt	171
			19.5.2	Vilkår for suspensjon	171
			19.5.3	Varighet og opphør av suspensjon	172
			19.5.4	Forlengelse av suspensjon	172

19.5.5	Overføring til mindre betrodd tjeneste .....	173	21.8	Departementets vurderinger og forslag .....	183
19.5.6	Lønn under suspensjon .....	173			
19.5.7	Saksbehandlingsregler .....	173	<b>22</b>	<b>Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed .....</b>	<b>184</b>
<b>20</b>	<b>Saksbehandlingsregler og vedtaksmyndighet .....</b>	<b>174</b>	22.1	Gjeldende rett .....	184
20.1	Gjeldende rett .....	174	22.2	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	184
20.1.1	Generelt .....	174	22.3	Høringsnotatet .....	184
20.1.2	Vedtaksmyndighet .....	174	22.4	Høringsinstansenes syn .....	184
20.1.3	Forvaltningslovens saksbehandlingsregler .....	174	22.5	Departementets vurderinger og forslag .....	184
20.1.4	Tjenestemannslovens saksbehandlingsregler .....	175	<b>23</b>	<b>Forbud mot gaver i tjenesten ..</b>	<b>185</b>
20.2	Høringsnotatet .....	175	23.1	Gjeldende rett .....	185
20.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	175	23.2	Høringsnotatet .....	185
20.2.2	Departementets forslag .....	175	23.2.1	Tjenestemannslovutvalget .....	185
20.3	Høringsinstansenes syn .....	175	23.2.2	Departementets forslag .....	185
20.4	Departementets vurderinger og forslag .....	176	23.3	Høringsinstansenes syn .....	185
20.4.1	Myndighet til å treffe vedtak som gjelder statsansatt .....	176	23.4	Departementets vurderinger og forslag .....	185
20.4.2	Myndighet til å treffe vedtak som gjelder embetsmenn og statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd .....	176	23.4.1	Generelt .....	185
20.4.3	Forvaltningslovens anvendelse .....	176	23.4.2	Forbudet mot gaver mv. i tjenesten videreføres .....	186
20.4.4	Adgangen til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak .....	177	23.4.3	Hvilke gaver mv. forbudet gjelder .....	186
20.4.5	Bistand fra tillitsvalgte og annen rådgiver .....	177	23.4.4	Forholdet til straffeloven .....	187
20.4.6	Manglende flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff .....	177	<b>24</b>	<b>Strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed .....</b>	<b>188</b>
20.4.7	Bevisopptak for domstolene .....	177	24.1	Gjeldende rett .....	188
<b>21</b>	<b>Klage og søksmål .....</b>	<b>179</b>	24.2	Høringsnotatet .....	188
21.1	Gjeldende rett .....	179	24.3	Høringsinstansenes syn .....	188
21.2	Høringsnotatet .....	179	24.4	Departementets vurderinger og forslag .....	188
21.2.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	179	<b>25</b>	<b>Fordeling av utgifter på grunn av sykdom .....</b>	<b>189</b>
21.2.2	Departementets forslag .....	179	25.1	Gjeldende rett .....	189
21.3	Høringsinstansenes syn .....	180	25.2	Høringsnotatet .....	189
21.4	Departementets vurderinger og forslag .....	180	25.3	Høringsinstansenes syn .....	189
21.5	Iverksettelse av vedtak – gjeldende rett .....	181	25.4	Departementets vurderinger og forslag .....	189
21.5.1	Generelt .....	181	<b>26</b>	<b>Overgangsregler .....</b>	<b>190</b>
21.5.2	Vedtak om ordensstraff .....	181	26.1	Høringsnotatet .....	190
21.5.3	Vedtak om oppsigelse .....	181	26.1.1	Generelt .....	190
21.5.4	Vedtak om avskjed .....	182	26.1.2	Oppsigelse .....	190
21.5.5	Vedtak om suspensjon .....	182	26.1.3	Treårsregel for stillingsvern .....	190
21.6	Høringsnotatet .....	182	26.1.4	Åremål .....	191
21.6.1	Tjenestemannslovutvalgets forslag .....	182	26.1.5	Innleie .....	191
21.6.2	Departementets forslag .....	182	26.1.6	Personalreglementer .....	191
21.7	Høringsinstansenes syn .....	183	26.2	Høringsinstansenes syn .....	191
			26.2.1	Generelt .....	191
			26.2.2	Oppsigelse .....	191

26.2.3	Treårsregel for stillingsvern, åremål, innleie, personalreglementer .....	191	<b>28</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	198
26.3	Departementets vurderinger og forslag .....	192	28.1	Innledning .....	198
26.3.1	Generelt .....	192	28.2	Antall ansatte i statlig tariffområde	198
26.3.2	Oppsigelse .....	192	28.3	Konsekvenser for arbeidsgiverne og arbeidstakerne i staten .....	198
26.3.3	Treårsregel for stillingsvern .....	194	28.4	Konsekvenser for brukerne av loven .....	200
26.3.4	Åremål .....	194	28.5	Konsekvenser for virksomhetene	200
26.3.5	Innleie .....	195	<b>29</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser</b> .....	200
26.3.6	Personalreglementer .....	195			
<b>27</b>	<b>Endringer i andre lover</b> .....	196			
27.1	Høringsnotatet .....	196		<b>Forslag til lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)</b> .....	226
27.2	Høringsinstansenes innspill .....	196			
27.3	Departementets vurderinger og forslag .....	196			
27.4	Ikrafttredelse .....	197			





DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 94 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2017,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

#### **1.1 Hovedformålet med proposisjonen**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (*departementet*) legger i denne proposisjonen frem forslag til en ny lov om statens ansatte. Loven vil erstatte lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3. Lovforslaget bygger på en rapport avgitt av et departementsoppnevnt utvalg, tjenestemannslovutvalget, og *departementets* høringsnotat av 1. april 2016.

Høringsnotatet har vært på alminnelig høring med frist på tre måneder, satt til 1. juli 2016. *Departementet* mottok noen høringssvar etter at fristen var gått ut. Disse ble tatt med i grunnlaget for departementets videre arbeid. Hovedtrekkene i *departementets* forslag om å fornye, forenkle og modernisere loven, samt å innføre en kjønnsnøytral terminologi har gjennomgående fått bred tilslutning. Høringen viser også at det foreligger ulikt syn på enkelte spørsmål hos ulike høringsinstanser.

Den generelle utviklingen som har funnet sted i arbeidslivet og i statsforvaltningen siden tjenest-

emanssloven trådte i kraft 1. desember 1983 begrunner en ny lov. I tillegg til de konkrete lovforslagene som fremmes i proposisjonen, er det tatt inn en meldingsdel i kapittel fire og fem. Disse kapitlene gir beskrivelse av det faktiske grunnlaget og rammene for det lovforslaget som legges frem. I kapittel fire er det gitt en beskrivelse av forvaltningens funksjoner, statlig styring og personalpolitikk. I kapittel fem presenteres utviklings- trekk i staten i de siste 20 år.

Loven må være tilpasset en moderne statsforvaltning og en ny lov skal kunne stå seg over tid. Det bærende rettspolitiske hensynet som ligger bak lovforslaget er å sikre ivaretagelse av tilliten til statsforvaltningen. Statsansatte utfører viktige oppgaver på vegne av samfunnet, forvalter offentlige midler og utfører oppgaver som til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer. Ansettelsesmyndigheten i staten er en del av den utøvende makten som etter Grunnloven § 3 hører under Kongen. Det legges til grunn at ansettelser i departementene ikke kan delegeres på grunn av det nære forholdet mellom Regjeringen og depar-

tementene. For øvrige statsstillinger kan man gjennom lov bestemme hvem som skal ha myndigheten til å ansette. *Departementet* viser i den forbindelse særlig til betydningen av at rekruttering til stillinger i staten skjer etter åpen konkurranse om stillingene. Ansettelser i staten skal fortsatt som hovedregel skje av kollegiale organer. Begrunnelsen er at kollegiale organer bidrar til en tillit til at ansettelsen skjer på grunnlag av saklige hensyn og at den søkeren som er best kvalifisert ansettes.

Lovforslaget ivaretar en avveining av – på den ene siden – statens interesser som arbeidsgiver og ansvarlig for viktige samfunnsfunksjoner og – på den andre siden – hensynet til rettssikkerhet og vern for den enkelte ansatte.

Lovforslaget innebærer at inngåelse av arbeidsavtaler og oppsigelse av statens ansatte reguleres særskilt gjennom denne loven. Lovforslaget betyr en stor grad av harmonisering med arbeidsmiljøloven når det gjelder midlertidig ansettelse, innleie, prøvetidsansettelse, oppsigelse og rettsvirkninger ved brudd på enkelte bestemmelser. Særlig er det viktig å følge opp regjeringens forpliktelse til å redusere bruken av midlertidige ansettelser i staten. Lov om statens ansatte vil være en særlov som går foran arbeidsmiljøloven.

*Departementet* viser til at tjenestemannsloven regulerer embetsmenneses rettsstilling, i tillegg til de bestemmelsene som finnes i Grunnloven og annen lovgivning. Dette innebærer at det er behov for å videreføre bestemmelsene om embetsmenn i gjeldende tjenestemannslov og *departementet* foreslår disse videreført i ny lov om statens ansatte. Det vil være også være behov for en særskilt gjennomgang av embetsmenneses rettsstilling, og departementet følger opp dette i en egen prosess.

Den nærmere beskrivelsen av virkeområdet for loven er gjort i kapittel 8.

*Departementet* foreslår en kjønnsnøytral lovtittel og endrer betegnelsen tjenestemann til statsansatt. Lovforslaget bygger på at forvaltningsloven definerer ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og ileggelse av ordensstraff mv. som enkeltvedtak. Statlige virksomheter er dermed bundet av de saksbehandlingskrav som følger av forvaltningsloven for slike vedtak. *Departementet* mener at ordningen med forvaltningsklage ved oppsigelses-, suspensjons-, ordensstraff og avskjedssaker er en billigere og enklere løsning for tvister i staten enn at alle arbeidsrettstvister skal behandles for domstolene. Tvister om oppsigelse, suspensjon, ordensstraff og avskjed mv. i

statsforvaltningen er i dag i liten grad gjenstand for rettsavklaring i domstolene, noe som anses som en fordel.

*Departementet* peker på at vedtak om ansettelse er unntatt fra begrunnelsesplikten og fra reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven, men ansettelser skal, som i dag, underlegges samme krav til god og forsvarlig saksbehandling. Loven vil fastsette hvem som har myndighet til å treffe vedtak og nærmere regulering av saksbehandling.

## 1.2 Oversikt over kapitlene i proposisjonen

---

### *Kapittel 2 Bakgrunnen for lovforslaget*

I kapittel 2 gis det en kort beskrivelse av tjenestemannslovutvalgets oppnevning, mandat og sammensetning. Dette kapitlet inneholder også hovedpunktene i utvalgets forslag. Det er også gitt en oversikt over rammene for høringen hvor *departementets* høringsforslag i hovedsak var en oppfølging av tjenestemannslovutvalgets rapport. Det er også gitt en oversikt over de høringsinstanser som mottok høringen og hvilke som avga høringssvar.

### *Kapittel 3 Utviklingstrekk og internasjonale rammer*

I kapittel 3 gis en oversikt over den historiske utviklingen innen tjenestemannsretten, fra 1918-loven, tjenestemannsloven av 1977 og til tjenestemannsloven av 1983. Det er en kort omtale av embets- og tjenestemannsloven av 2005, som ble opphevet. Samme kapittel inneholder en beskrivelse av dansk og svensk rett. I samme kapittel er det gitt bred omtale av EU/EØS-retten og direktivene om likebehandling og ikke-diskriminering, direktivet om deltidsarbeid, direktivet om midlertidig ansettelse og direktivet om virksomhetsoverdragelse.

### *Kapittel 4 Forvaltningens funksjoner, statlig styring og personalpolitikk*

I kapitlet vises det til at statsforvaltningen og styringen av denne er hjemlet i Grunnloven § 12. Statsforvaltningen er basert på ministeransvar. Det gis en redegjørelse for statens ulike tilknytningsformer, virksomhetsbegrepet, fullmakter og instruksjonsmyndighet i den statlige personalforvaltningen. Det er også gitt en beskrivelse av grunnlaget for styring og ledelse i statsforvaltningen, forhandlingssystemet i staten og en oriente-

ring om organisasjonsgrad, medbestemmelse og medvirkning. I samme kapittel er verdigrunnlaget for personalpolitikken i staten beskrevet, samt rekruttering, inkludering og mangfold. Statens lærlingeordning er omtalt og statens arbeid med kompetanseutvikling. For å beskrive det etiske og juridiske rammeverket som gjelder i staten, er det i samme kapittel gitt en kort omtale av habilitet, taushetspliktsreglene, ansattes lojalitetsplikt, etiske retningslinjer, statsansattes yringsfrihet og varslervernet. Til slutt er det gitt en kort omtale av karanteneoven.

#### *Kapittel 5 Utviklingstrekk i staten de siste 20 år*

Staten har gjennomgått omfattende omorganiseringer fra 1990-tallet og frem til i dag. Kapittelet gir eksempler på ulike prosesser og omstillinger. I samme kapittel finnes tallmateriale knyttet til ansatte i staten, både når det gjelder fast og midlertidig ansettelse, kjønnsfordeling og alderssammensetning.

#### *Kapittel 6 Fornyning og forenkling – reformbehov*

I dette kapittelet beskrives regjeringens politiske grunnlag for hvorfor det fremmes en ny lov om statens ansatte som kan bidra til å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Arbeidsgiverpolitikken må legge til rette for å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere slik at virksomhetene kan løse sine samfunnsoppdrag. Sentralt i fornyingen av offentlig sektor er et klart lovspråk. Det gis en nærmere redegjørelse for hva dette innebærer. Samme kapittel inneholder også en beskrivelse av de generelle tilbakemeldingene som er gitt av høringsinstansene. Svarene fra høringsinstansene understøtter at lovforslaget vil legge til rette for effektivitet, fornying og forenkling i statsforvaltningen. *Departementet* har begrunnet lovforslaget nærmere og viser til at dette i hovedsak bygger på forslagene som ble fremmet av tjenestemannslovutvalget.

#### *Kapittel 7 Embetsmannsordningen*

*Departementet* foreslår at man i den nye loven i all hovedsak viderefører reglene om embetsmenn som i dag finnes i tjenestemannsloven, og dermed den rettsstilstand for embetsmenn som gjelder i dag. Det foreslås at ny lov skal omfatte embetsmenn der dette er uttrykkelig sagt. Dette er i samsvar med gjeldende lov. I kapittel 7.3 er det gitt en oversikt over de endringer som foreslås for

embetsmenn. Endringene er ellers omtalt i tilknytning til de enkelte kapitlene.

I kapittel 7.4 omtales embetsmenns forhold til arbeidsmiljøloven.

Embetsmennes rettsstilling var ikke en del av tjenestemannslovutvalgets mandat. *Departementet* mener at det er behov for å foreta en gjennomgang av embetsmannsordningen, og har igangsatt et slikt arbeid. Behovet for lovendringer i regelverket om embetsmenn vil bli nærmere vurdert.

#### *Kapittel 8 Lovens virkeområde, terminologi m.m.*

Bestemmelsen om lovens virkeområde i tjenestemannsloven foreslås i all hovedsak videreført i ny lov om statens ansatte. Det sies uttrykkelig at loven omfatter de to gruppene av ansatte i staten, både embetsmenn og statsansatte. *Departementet* går inn for et kjønnsnøytralt navn på loven og foreslår at loven skal hete lov om statsansatte og ha som kortnavn statsansatteloven. Det gjøres også språklige endringer slik at tjenestemann erstattes med statsansatt, tilsetting erstattes med ansettelse og tilsetningsråd erstattes med ansettelsesråd.

#### *Kapittel 9 Kvalifikasjonsprinsippet og krav om offentlig kunngjøring*

*Departementet* foreslår i likhet med tjenestemannslovutvalget at hovedregelen skal være at ledige stillinger i staten skal kunngjøres offentlig. Dette innebærer ingen endring i rettsstilstanden. At den best kvalifiserte skal tilsettes i offentlig sektor er et ulovfestet prinsipp som har lovs rang. Unntak fra prinsippet må gjøres i lov eller med hjemmel i lov. En lovfesting vil være klargjørende både for arbeidssøkere og for arbeidsgivere, og vil kunne øke bevisstheten om at staten skal rekruttere bredt på grunnlag av reell konkurranse. Innholdet i kvalifikasjonsprinsippet innebærer at det skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med de kravene som er fastsatt i utlysningen. Prinsippet forutsetter at ledige stillinger skal kunngjøres offentlig. *Departementet* ønsker å understreke at offentlig kunngjøring er hovedregelen. Det kan gjøres unntak fra kunngjøringsplikten ved ansettelser med varighet inntil seks måneder. Det åpnes videre for å gjøre unntak fra kunngjøringsplikten i lov, forskrift eller tariffavtale. *Departementet* foreslår også å åpne for at en ved personalreglement kan gjøre unntak fra kunngjøringsplikten for ansettelser med varighet inntil tolv måneder. I personalreglement for utenriksstjenesten vil det fortsatt være

adgang til intern kunngjøring i virksomheten eller i bestemte virksomheter.

*Departementet* foreslår for øvrig at det ikke skal gjøres endringer i plikten til å innkalle søkere med funksjonsnedsettelse til intervju. For andre søkergrupper foreslås det å videreføre statens personalpolitiske føring om bredest mulig rekruttering.

#### *Kapittel 10 Personalreglement*

*Departementet* går inn for å videreføre gjeldende rett om at det skal fastsettes personalreglement i den enkelte statlige virksomhet. Personalreglement er blant annet nødvendig for å sikre regulering av sammensetning av det kollegiale ansettelsesrådet.

*Departementet* foreslår at personalreglement ikke lenger skal stadfestes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det innebærer en betydelig effektivisering at de statlige virksomhetene selv får ansvaret for å inngå avtale om personalreglement tilpasset de lokale behovene. Siden det er færre regler som må fastsettes i reglementene, vil det også gjøre prosessen med å forhandle frem et reglement enklere.

*Departementet foreslår videre* at fagdepartementene kan fastsette midlertidig personalreglement ved opprettelse av ny virksomhet, sammenlåing eller omorganisering som berører flere virksomheter.

Endringene er i tråd med forslagene til tjenestemannslovutvalget.

#### *Kapittel 11 Ansettelsesordningen i staten*

*Departementet* legger til grunn at hovedprinsippene knyttet til ansettelse i staten fremdeles skal være lovfestet, og at adgangen til delegering av Kongens rett til å ansette må være lovregulert. *Departementet* viser til at retten til å ansette arbeidstakere er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgiver har ansvaret for organiseringen av virksomheten og for at arbeidsmiljølovens krav er oppfylt. Arbeidsgiver vil også som regel ha de beste forutsetningene for å avgjøre hvem som er best kvalifisert for stillingen.

Ansettelsesordningen i staten skal sikre at forvaltningen opptrer nøytralt, foretar forsvarlig saksbehandling, ivaretar likebehandling, medbestemmelse, forutberegnelighet og at avgjørelsene er etterprøvbare. Dette er i tråd med allment aksepterte, forvaltningsrettslige prinsipper.

*Departementet* foreslår å videreføre dagens ordning med totrinnsbehandling av ansettelse i

staten, med behandling i kollegiale organer. En ansettelsesprosess i to ledd bidrar til å finne frem til den best kvalifiserte søkeren og sikre en åpen, betryggende og tillitsskapende prosess.

*Departementet* er enig med tjenestemannslovutvalget i at det ikke er nødvendig med et kollegialt sammensatt organ både ved innstilling og ansettelse. Det foreslås derfor å endre gjeldende rett slik at innstilling skal gis av nærmeste leder, og ikke som i dag, hvor det kan velges enten innstilling av nærmeste leder, eller et innstillingsråd. Myndigheten til å ansette skal fremdeles som hovedregel ligge til kollegialt sammensatt ansettelsesorgan. *Departementet* foreslår at den nærmere sammensetningen av et ansettelsesråd fortsatt bør bestemmes av de lokale parter etter forhandlinger om virksomhetens personalreglement. Dette skal ikke gjelde for virksomheter hvor ansettelsesretten ikke er lagt til et kollegialt organ. Dette vil være tilfelle ved ansettelser i departementene. I slike tilfeller skal innstilling gis av et innstillingsråd.

*Departementet* ønsker å forenkle behandlingen i ansettelsessaker og legge større ansvar til ansettelsesorganet og virksomhetene. Tjenestemannsloven har i dag en bestemmelse som omtales som mindretallsanke. Mindretallsanke innebærer at hvis det i et styre eller tilsettingsråd ikke er enighet om en ansettelse, kan hvert medlem kreve saken avgjort av det enkelte fagdepartement eller av det organ som er bestemt i virksomhetens personalreglement. *Departementet* foreslår at denne ankemuligheten oppheves. Forslaget innebærer at det er flertallet i ansettelsesorganet som avgjør ansettelsessaken.

Ønsker tilsettingsorganer å tilsette en søker som ikke er innstilt, må saken etter tjenestemannsloven behandles etter en spesiell prosedyre og resultatet kan bli at tilsettingssaken må avgjøres av et høyere organ. *Departementet* foreslår at dersom et medlem av ansettelsesorganet ønsker å ansette noen som ikke er innstilt, skal det innhentes uttalelse fra den som har gitt innstillingen. Etter å ha fått en skriftlig vurdering fra den som innstiller treffer ansettelsesorganet vedtak ved alminnelig flertallsbeslutning. Ansettelsesrådet kan da også ansette en søker som ikke er innstilt.

*Departementet* foreslår i likhet med tjenestemannslovutvalget at det skal være mulig å gjøre unntak fra kravet om offentlig kunngjøring for ansettelser som har kortere varighet inntil seks måneder. *Departementet* foreslår også at det i personalreglement kan gjøres unntak fra kravet om offentlig kunngjøring for ansettelser med varighet inntil tolv måneder. Dette forutsetter at vilkårene

for midlertidig ansettelse er oppfylt, og innebærer ingen utvidelse av adgangen til midlertidige ansettelser

#### *Kapittel 12 Endringer i arbeidsforhold*

*Departementet* går inn for å videreføre gjeldende rett i staten om arbeidsgivers styringsrett i forbindelse med endringer av arbeidsoppgaver og omorganisering. Ved omlokalisering av statlige virksomheter har ansatte rett til å følge sin stilling og til å utføre arbeid på nytt arbeidssted. Når det gjelder arbeidsgivers adgang til å ensidig pålegge ansatte å utføre arbeid på nytt arbeidssted, bør etter *departementets* vurdering gjelde de samme reglene i staten som i kommunal og privat sektor. Dette innebærer at arbeidsgivers alminnelige styringsrett med utgangspunkt i den inngåtte arbeidsavtalen danner grunnlaget for vurderingen av hvor langt en arbeidstaker kan pålegges å flytte. Dagens regler om flytteplikt og ordningen med fritak fra flytteplikt foreslås opphevet. Ved geografisk flytting over lengre avstand enn det som kan pålegges i kraft av styringsretten, og hvor den ansatte ikke ønsker å flytte med, må arbeidsgiver vurdere om flyttingen kan gi grunnlag for oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold.

I kapitlet redegjøres det også for virksomhetsoverdragelse og betydningen regelverket i arbeidsmiljølovens kapittel 16 har for omorganiseringer i statlig sektor. Det foreslås at den ulovfestede valgretten og den lovfestede reservasjonsretten ikke skal gjelde ved overføringer internt i staten. Dette gjøres ved forskrift fastsatt med hjemmel i arbeidsmiljøloven.

#### *Kapittel 13 Midlertidig ansettelse*

I kapittel 13 redegjøres det for at lovforslaget tar sikte på både å redusere midlertidige ansettelser i staten, ivareta statlige virksomheters behov ut fra arbeidsoppgaver, arbeidsform, forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet og statsansattes behov for trygghet i arbeidsforholdet. Lovforslaget som fremmes er på denne bakgrunn et balansert forslag, som skal dekke flere forskjellige behov ut fra forholdene i samfunnet og arbeidslivet slik de er i dag og må antas å bli i årene fremover.

*Departementet* har i lovforslaget tatt utgangspunkt i at den klare hovedregelen fortsatt skal være fast ansettelse. *Departementet* mener også at adgangen til midlertidig ansettelse skal begrenses sammenlignet med gjeldende lov. Dette gjelder både lovens bestemmelser og bestemmelser som

nå finnes i forskrift. Det er et mål at midlertidig ansettelse ikke skal benyttes mer enn det som er helt nødvendig ut fra de hensyn som er nevnt ovenfor, samtidig som andelen midlertidig ansatte skal reduseres.

Det foreslås å innføre en bestemmelse om adgang til midlertidig ansettelse der hvor arbeidet er av midlertidig karakter. Dette er samme uttrykk som nå benyttes i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a og i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag. Det er *departementets* mening at forslaget til ny lov blant annet må forstås slik at denne bestemmelsen dekker situasjoner hvor statlige virksomheter blir tildelt midler av Stortinget eller fagdepartementet, for å utføre bestemte oppgaver i en periode. Det foreligger et klart behov for å videreføre bestemmelsen om adgang til midlertidig ansettelse som vikar. Dette er også i samsvar med utvalgets forslag. Det foreslås dessuten at det innføres en hjemmel for midlertidig ansettelse for praksisarbeid. Dette tilsvare bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav c, og dreier seg om arbeid i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde. For statens del må det også legges til grunn, at denne bestemmelsen skal kunne benyttes for midlertidig ansettelse av trener, aspiranter og elever ved etatsskole.

*Departementet* følger utvalgets forslag om at det kan ansettes midlertidig inntil seks måneder der hvor det har oppstått et uforutsett behov. Det innføres drøftingsplikt om bruken av midlertidige ansettelser, i tråd med utvalgets forslag og som en harmonisering med arbeidsmiljøloven. *Departementet* går inn for å styrke midlertidig ansattes stilling og foreslår derfor at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatt etter tre år, ikke fire år slik som i dag.

*Departementet* foreslår at adgangen til å ansette på åremål reguleres i en egen paragraf. I dag er mange bestemmelser om åremål fastsatt i forskriften til tjenestemannsloven, men hovedreglene bør fastslås i loven. Fortsatt bør åremål kunne benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak, eller når rikets sikkerhet krever det. Av harmoniseringshensyn foreslås i tillegg, at det på samme måte som i arbeidsmiljøloven § 14-10, kan ansettes på åremål når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

For å begrense adgangen til midlertidig ansettelse, bør også adgangen til å ansette på åremål reduseres noe. Det foreslås at øverste leder i en virksomhet bør kunne ansettes på åremål, og at dette kan besluttes av fagdepartementene, uten

samtykke fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg forenkles bestemmelsen ved at det ikke lenger er krav om at det er nødvendig med faglig eller administrativ nyorientering.

*Departementet* ønsker å se nærmere på regelverket for åremål. Inntil dette er gjort, videreføres gjeldende rett på området, med de samme krav som nå er fastsatt i forskrift.

*Departementet* foreslår at loven tilføres en bestemmelse om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse.

*Departementet* går i likhet med tjenestemannslovutvalget inn for at innleie i hovedsak reguleres i arbeidsmiljøloven, men at vilkårene for når en statlig virksomhet kan leie inn arbeidstakere, reguleres i den nye loven. Også avtaleadgangen bør, etter utvalgets mening, reguleres i denne loven. En følge av dette er at deler av regelverket vil finnes i den nye loven og andre deler i arbeidsmiljøloven.

#### Kapittel 14 Prøvetid

*Departementet* foreslår i likhet med tjenestemannslovutvalget at det som hovedregel skal være prøvetid for ansettelser i staten. Det forslås en adgang for ansettelsesmyndigheten til å fastsette at det ikke skal være prøvetid, og til å fastsette kortere prøvetid. *Departementet* foreslår at det skal være adgang til å forlenge prøvetiden ved lengre fravær hos arbeidstaker som er grunnet sykdom eller lengre permisjoner. Dette for å sikre at den ansatte får tilstrekkelig veiledning og opplæring med sikte på en reell prøvetid. Dette er en harmonisering med arbeidsmiljøloven og med de formkravene om skriftlighet som er fastsatt i loven. *Departementet* går inn for at den ansatte fortsatt skal få forhåndsvarsel ved eventuell oppsigelse, og at slikt varsel må gis før utløpet av prøvetiden. Når det gjelder etater som har opplæring som skal kvalifisere for arbeid, skal det som i dag fastsettes i reglement hva som skal til for at opplæringen anses for tilfredsstillende. Det er flere statlige virksomheter som har etatsutdanning, for eksempel tolletaten og kriminalomsorgen.

#### Kapittel 15 Oppsigelse og intern fortrinnsrett

*Departementet* foreslår en harmonisering av ordlyden med arbeidsmiljøloven når det gjelder oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Meningsinnholdet skal tolkes i samsvar med statens særpreg. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.4.1.1. En oppsigelse er ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen pas-

sende, ledig stilling i virksomheten å tilby den statsansatte. Bestemmelsen medfører et lovbestemt unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og den ledige stillingen blir ikke kunngjort. *Departementet* foreslår at det gis forskrift med nærmere bestemmelser om innholdet i begrepet «annen passende stilling». Det kan også i forskrift fastsettes at arbeidsgivers plikt til å søke etter annen passende stilling i virksomheten ikke skal gjelde for den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at plikten heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

Det innføres en plikt for arbeidsgiver til å foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstakeren, før oppsigelse som følge av virksomhetens forhold gis. *Departementet* viser til at en slik interesseavveining vil styrke statsansattes rettsstilling, da konsekvenser av oppsigelsen for statsansatte i større grad vil bli vektlagt ved vurderingen av om oppsigelsen er saklig. En harmonisering på dette punkt med arbeidsmiljøloven og det øvrige arbeidsliv kan være fornuftig. Det må legges til grunn at det kan finnes saklige grunner for å si opp arbeidstakere også i statlige virksomheter knyttet for eksempel til omorganiseringer, nedbemanninger, budsjettkutt, omstilling av virksomheten m.m.

Dersom oppsigelsen blir påklaget, skal også klageinstansen foreta en slik interesseavveining. De ulemper som oppsigelsen vil medføre for den ansatte, skal da vurderes spesielt. Imidlertid kan ikke den statsansatte gis rett til ytterligere prøving av denne interesseavveiningen gjennom skjønnsutøvelse av domstolene.

Når det gjelder oppsigelse grunnet arbeidstakers forhold, foreslås det at oppsigelsesgrunnlaget skal være det samme for fast og midlertidig ansatte uavhengig av hvor lang ansettelsestiden er. Forslaget innebærer en forenkling. *Departementet* mener at det fortsatt skal være adgang til oppsigelse på grunn av langvarig sykdom og varig kvalifikasjonsmangel. Gjeldende rettstilstand på dette punkt videreføres. *Departementet* foreslår videre at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende «på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen.». Den mangelfulle arbeidsutførelsen må vurderes mot kravene til en forsvarlig utøvelse av vedkommende stilling.

Det foreslås at det skal være oppsigelsesgrunnlag at arbeidstaker gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Dette innebærer en utvidelse av arbeidsgivers oppsigelsesadgang i forhold til gjeldende rett. *Departementet* mener

det er behov for en utvidet adgang til oppsigelse dersom arbeidstaker krenker tjenestepliktene, og at det er fornuftig at arbeidsgiver kan benytte oppsigelse i slike tilfeller. Dette er viktig både for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø og for å styrke tilliten til forvaltningen.

Oppsigelsesfristen ved oppsigelse fra arbeidsgiver vil være én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre, tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år og seks måneder hvis ansettelsestiden er mer enn to år. Dette er en forenkling av dagens regler.

Regler om beregning av tjenestetid og om medregning av tjenestetid fra annen virksomhet som blir overført til virksomheten, fastsettes uttrykkelig i loven. Begrepet «tjenestetid» endres til «ansettelsestid», uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. Det foreslås også hjemmel i loven for å gi forskrift med nærmere regler om beregning av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid.

#### *Kapittel 16 Ekstern fortrinnsrett, Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten og fortrinnsrett for deltidsansatte*

En ordning med ekstern fortrinnsrett, det vil si fortrinnsrett til ny stilling i staten etter oppsigelse, bør videreføres i ny lov. Dette er også foreslått videreført av tjenestemannslovutvalget. Ordningen representerer et vern for ansatte ved oppsigelse som ikke er begrunnet i arbeidstakerens eget forhold. Dette er særskilt for staten, da fortrinnsretten ikke er begrenset til den virksomheten arbeidstakeren tidligere arbeidet i, men til ledige stillinger i staten generelt. Arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området gjelder utelukkende fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet som den oppsagte tidligere arbeidet i.

*Departementet* foreslår, i tråd med tjenestemannslovutvalget, at det ikke lenger skal gis fortrinnsrett til statsansatte som er ute av stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom eller som ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Fortrinnsretten vil derfor gjelde der hvor statsansatte blir sagt opp som følge av virksomhetens forhold. For embetsmenn vil den fortsatt være aktuell etter avskjed som følge av sykdom eller kvalifikasjonsmangel. Fortrinnsretten bør fortsatt gjelde «til annen passende stilling i staten». Dette uttrykket er avgrenset både ved bestemmelser i forskrift og en omfattende forvaltningspraksis, og må reguleres nærmere i forskrift. *Departementet* foreslår i tråd med forslag fra tjenestemannslovutvalget at

Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres i ny lov. Samtidig innføres en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte, på samme måte som i arbeidsmiljøloven.

#### *Kapittel 17 Ordensstraff*

*Departementet* går inn for å videreføre en ordning med ordensstraff i staten i form av ansiennitetstap og nedsettelse i stilling for statsansatte, i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag. Adgangen til å gi skriftlig irettesettelse som ordensstraff til statsansatte, oppheves. Skriftlig advarsel som gis innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett, vil kunne dekke arbeidsgivers behov for å påpeke kritikkverdige forhold fra den statsansattes side. Vedtak om ordensstraff vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skal fortsatt ikke omfatte muntlig eller skriftlig advarsel gitt av arbeidsgiver.

Begrepet «rulleblad» og «personalkort» i gjeldende lov erstattes med «personalmappe». *Departementet* foreslår at etter fem år skal ikke lenger ordensstraff være lagret i den enkelte arbeidstakers personalmappe. Lagring av skriftlig advarsel gitt innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett, skal fremdeles vurderes etter personopplysningsloven og arkivlovgivningen.

For embetsmenn er ordensstraff den eneste formelle reaksjonen før en eventuell avskjed. Skriftlig irettesettelse er i dag den praktiske reaksjonsformen overfor denne gruppen. *Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om skriftlig irettesettelse og ansiennitetstap som ordensstraff for embetsmenn.

#### *Kapittel 18 Avskjed*

*Departementet* foreslår å videreføre de materielle vilkårene for avskjed med en strukturell endring i bestemmelsen for å tydeliggjøre de ulike vilkårene. *Departementet* finner det videre hensiktsmessig å samle alle avskjedsgrunnene for embetsmenn i to bestemmelser. En samling av avskjedsgrunnene for embetsmenn vil etter *departementets* vurdering innebære en forenkling ved at reglene blir mer tilgjengelige og lettere å finne frem i.

Videre foreslår *departementet* å fjerne presiseringen i loven om at bestemmelsen om avskjed ikke begrenser adgangen til å fradømme en embetsmann eller statsansatt stillingen som straff i medhold av straffelovgivningens regler. Dette innebærer ingen endring i rettstilstanden. Adgangen til å fradømme en statsansatt eller embets-

mann stillingen som straff reguleres av straffeloven.

#### Kapittel 19 Suspensjon

*Departementet* foreslår å videreføre reglene om suspensjon, men med noen mindre endringer fra gjeldende tjenestemannslov. Den foreslåtte bestemmelsen vil uttømmende regulere adgangen til suspensjon av statsansatte. Når det gjelder embetsmenn vil bestemmelsen supplere Grunnloven § 22. *Departementet* foreslår en forenkling av reglene ved en mer systematisk og pedagogisk oppbygning av bestemmelsen og en språklig modernisering. Begrepet «tjenestens tarv» erstattes med «tjenestens eller virksomhetens behov». Dette innebærer ingen realitetsendring av begreps innhold sammenlignet med gjeldende tjenestemannslov. Fordi suspensjon er et sterkt virkemiddel, foreslår *departementet* at det fremgår uttrykkelig av loven at arbeidsgiver fortløpende må vurdere om vilkårene for suspensjon fortsatt er til stede, og at suspensjonen straks skal oppheves dersom dette ikke er tilfelle.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at et suspensjonsvedtak kan forlenges. Etter *departementets* vurdering er det hensiktsmessig at loven angir at en suspensjon kan forlenges dersom «særlige forhold tilsier det». Dette vil i hovedsak omfatte de samme forhold som begrunner en forlengelse i dag, men vil også kunne omfatte andre forhold. *Departementet* foreslår ikke at loven angir noen tidsbegrensning for forlengelse av suspensjonen. Ansettelsesmyndigheten må ved en forlengelse selv fastsette en frist for hvor lang tid forlengelsen skal vare. Dette må vurderes konkret ut fra forholdet i saken.

*Departementet* viser til at flere av høringsinstansene uttaler at hjemmelen til å overføre en statsansatt eller embetsmann til en mindre betrodd stilling benyttes, og foreslår derfor at bestemmelsen videreføres.

#### Kapittel 20 Vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler

I tråd med utvalgets anbefaling, foreslår *departementet* en videreføring av regelen om at ansettelsesorganet kan treffe vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon. Reglene om myndighet til å fatte vedtak som gjelder embetsmenn og statsansatte beskikket av Kongen i statsråd videreføres.

Regelen om at arbeidsgiver kan treffe vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste

av statsansatt i saker som krever rask avgjørelse, foreslås videreført.

*Departementet* er enig i utvalgets vurderinger om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven fortsatt må gjelde for statsansatte. Regelen om at statsansatte skal ha rett til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak om oppsigelse, avskjed eller ordensstraff videreføres. Statsansatt og embetsmann gis rett til å la seg bistå av en tilitsvalgt eller annen rådgiver. Dette er en videreføring av gjeldende rett. For å forenkle går *departementet* inn for å oppheve ordningen med at hvert medlem i et styre eller råd kan kreve saken avgjort av vedkommende departement eller den myndighet som er bestemt ved reglement, dersom det ikke er flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff. *Departementet* foreslår å videreføre regelen om at ansatt i staten kan kreve bevisopptak etter domstolloven § 43 annet ledd.

#### Kapittel 21 Klage og søksmål

*Departementet* foreslår, i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag, å videreføre gjeldende regler om at klage på vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed, behandles av nærmeste overordnede organ. *Departementet* har også valgt å opprettholde ordningen med at Kongen i statsråd er klageinstans når vedtaket er truffet av et departement, og ved klage fra embetsmann over ordensstraff. Det fastsettes i loven at klageinstansen ikke kan endre vedtaket til skade for klageren.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende søksmålsfrister i loven.

Det legges til grunn at domstolene, i samsvar med alminnelig forvaltningsrett, er avskåret fra å overprøve forvaltningens skjønn. Det vises til at domstolenes oppgave overfor forvaltningen er å drive legalitetskontroll. Et viktig moment i denne forbindelse er at en ansatt i staten har adgang til full overprøving av et vedtak i et eget klageorgan. *Departementet* mener at det ikke bør åpnes for at domstolene kan foreta en overprøving av interesseavveiningen i oppsigelsessaker i staten. At domstolenes prøvingsrett er begrenset til «lovligheten av klageinstansens vedtak», anbefales dermed videreført.

*Departementet* foreslår at reglene om når vedtak om oppsigelse eller avskjed kan iverksettes, i hovedsak videreføres. Som nå vil klage eller søksmål som gjelder vedtak om suspensjon ikke medføre utsatt iverksettelse. *Departementet* viser til at begrepet «oppsettende virkning» er vanskelig å forstå og foreslår å omtale dette som «utsatt iverk-



settelse av vedtak». *Departementet* foreslår i tråd med utvalgets forslag, at en prøvetidsansatt får rett til å stå i stilling under klagebehandlingen, men ikke under en eventuell domstolsbehandling.

#### *Kapittel 22 Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed*

*Departementet* foreslår, i tråd med tjenestemannslovutvalget, at virkningene av ulovlig oppsigelse og avskjed, samt virkningene av ulovlig ordensstraff og suspensjon, reguleres i loven. Bestemmelsen får anvendelse for statsansatt og embetsmann som er omfattet av Grunnloven § 22 første ledd. Retten skal kjenne klageinstansens vedtak ugyldig dersom vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed er lovstridig. I tillegg lovfestes retten for statsansatt eller embetsmann til å kreve erstatning dersom vedtakene er ugyldige. Erstatning ved ugyldig suspensjon er en nyskaping i staten.

Dersom en domstol har fastsatt at oppsigelse eller avskjed av statsansatt eller avskjed av embetsmann er ugyldig, skal vedkommende i utgangspunktet fortsette eller gjeninntre i stillingen. Retten kan i særlige tilfeller, og etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet likevel skal opphøre, dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter.

#### *Kapittel 23 Forbud mot gaver i tjenesten*

*Departementet* foreslår et forbud mot at statsansatte og embetsmenn mottar gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til eller ment

å påvirke tjenestelige handlinger. Forbudet omfatter også gaver mv. som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten. Forslaget innebærer en videreføring av gjeldende rett.

#### *Kapittel 24 Straffeforfølgning etter ordensstraff og avskjed*

*Departementet* foreslår å ikke videreføre bestemmelsen i tjenestemannsloven om at det ikke er til hinder for straffeforfølgning at en embets- eller tjenestemann er ilagt ordensstraff eller er gitt avskjed for et straffbart forhold. Bestemmelsen angir at det skal tas hensyn til ordensstraffen eller avskjeden ved straffutmålingen. Begrunnelsen for departementets forslag er at bestemmelsen ikke har noen selvstendig betydning. Domstolene har en selvstendig plikt til å vurdere om vilkårene i straffelovgivningen er oppfylt og hvilken straff som skal utmåles. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet. Dette innebærer ingen endring i rettstilstanden.

#### *Kapittel 25 Fordelinger av utgifter på grunn av sykdom*

*Departementet* foreslår å ikke videreføre gjeldende bestemmelse i tjenestemannsloven om fordeling av utgifter på grunn av sykdom mv. hvis en embets- eller tjenestemann er lønnet dels av staten, dels av kommune eller fylkeskommune. *Departementet* kan ikke se at det er behov for denne bestemmelsen, og foreslår at den oppheves. Kommuner og fylkeskommuner er heller ikke pliktsubjekter etter loven. Dette innebærer ingen endring i rettstilstanden.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Tjenestemannslovutvalget, oppnevning, mandat og arbeid

#### 2.1.1 Innledning

Departementet oppnevnte tjenestemannslovutvalget 9. februar 2015. Bakgrunn og mål for utvalgets arbeid fremgår av kapittel 2.1.2 og 2.1.3. Hovedpunktene i utvalgets forslag fremgår av kapittel 2.1.5.

#### 2.1.2 Oppnevning og mandat

Tjenestemannslovutvalget fikk følgende mandat:

*«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 mv. av 4. mars 1983 nr. 3 (tjml) gjelder. Loven gjelder embetsmenn, men ikke statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Embetsmennenes 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 tilsetningsmyndighet. 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 blant annet 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 tottrinns 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.

#### *Utvalgets mandat og frist for avlevering av rapport:*

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 ha samme stillingsvern i tjenestemannsloven som i arbeidsmiljøloven.
  - d. Det kan vurderes om reglene om fortrinnsrett etter tjml. kan harmoniseres bedre med reglene om fortrinnsrett/omplaseringsplikt 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 flyt-teplikt 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 lovan-svarlig for tjenestemannsloven (KMD).
3. Utvalget skal ikke vurdere embetsmanns-ordningen.
  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 sluttført 1. 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.»

#### **2.1.3 Tilleggsmandat**

Utvalget ble gitt et tilleggsmandat som nytt punkt h i punkt 2 i mandatet i brev av 19. juni 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som oppfølging av avtale med samarbeidspartiene på Stortinget 12. mars d.å., vedrørende endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven, besluttet at tjenestemannslovutvalget skal gis et tilleggsmandat.

Dette tilleggsmandatet gis som nytt punkt h i punkt 2 i mandatet: «Utvalget skal foreta en

gjennomgang av bruken av midlertidighet i staten, og komme med forslag som kan bidra til å redusere antallet midlertidige tilsetninger. Dette gjelder særlig de lengste midlertidige ansettelsene. Utvalget gis forlenget frist for sitt arbeid til 18. desember 2015.»

Kunnskapsdepartementet har som oppfølging av samme avtale besluttet å nedsette en arbeidsgruppe i KD som skal kartlegge bruken av midlertidighet i UH-sektoren. Denne arbeidsgruppen får samme frist som lovutvalget, 18. desember 2015.»

#### **2.1.4 Tjenestemannslovutvalgets sammensetning**

Utvalget hadde følgende sammensetning:

- advokat Ingeborg Moen Borgerud, Arntzen de Besche Advokatfirma AS, leder
- avdelingsdirektør Kirsten Agerup (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap)
- administrasjons- og organisasjonsdirektør Stig Hauge Bendiksen (Konkurransetilsynet)
- hr-direktør Katrine Storeheier (Fylkesmannen i Troms)
- organisasjonsdirektør Jan Kato Framstad (Miljødirektoratet)
- underdirektør Erling Thormod Narum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- avdelingsdirektør Mona Næss (Arbeids- og sosialdepartementet)
- sekretær Randi Stensaker (LO Stat)
- assisterende forhandlingssjef Joakim Solhaug (Akademikerne)
- advokat og fagsjef Henrik Dahle (Unio)
- juridisk rådgiver Daniel Furió Fundingsrud (YS Stat)

Sekretariatsfunksjonen for utvalget ble ivaretatt av seniorrådgiver Reidun Slåen (sekretariatsleder), seniorrådgiver Nina Therese Evensen og seniorrådgiver Ragni Myksvoll Singh i arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### **2.1.5 Hovedpunktene i tjenestemannslovutvalgets forslag**

Det gis her en omtale av hovedtrekkene i utvalgets rapport.

Et samlet utvalg fremmer forslag til ny lov om ansettelsesforhold i staten. Utvalget viser til at lov-

forslaget bygger på ulike hensyn. For det første at befolkningen skal ha tillit til forvaltningen og statsansatte. Derfor må behandlingen av ansettelse og opphør av ansettelsesforhold i staten være betryggende og inngi tillit. For det andre at reglene bør understøtte behovet for god og effektiv virksomhetsstyring for derved å sikre best mulig tjenestetilbud til befolkningen. For det tredje mener utvalget at ansatte i staten fortsatt bør ha et sterkt stillingsvern. Utvalget mener at lovforslaget er balansert og at forslaget er regler som kan stå seg over tid.

Utvalget viser til at staten har mange og ulike oppgaver, samt at virksomhetenes størrelse og organisering er forskjellig. Utvalget foreslår å videreføre ordningen med personalreglement som fremforhandles i den enkelte virksomhet og som utfyller lovens bestemmelser. Utvalget mener dette gir en viss mulighet for lokal tilpasning.

Utvalget har vurdert om det er aktuelt å ha like bestemmelser for statsansatte som for de som omfattes av arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven gjelder for arbeidstakere i alle sektorer, også i staten. Tjenestemannsloven regulerer bare visse sider av ansettelsesforholdet til arbeidstakere i staten. Reguleringen gjelder først og fremst bestemmelser om ansettelse og statsansattes stillingsvern. Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at lovreguleringen av arbeidsforholdene til ansatte i staten bør være den samme som for andre arbeidstakere, med mindre det foreligger sær egne forhold som tilsier at det er behov for særskilt lovregulering. Utvalget mener at det bør være en egen lov for ansettelsesforhold i staten, og at enkelte bestemmelser bør harmoniseres helt eller delvis med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette gjelder blant annet adgangen til midlertidig ansettelse, innleie, prøvetidsansettelse, oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold, rettsvirkninger ved brudd på bestemmelsene mv.

Tjenestemannsloven har en rekke detaljerte regler om innleieforhold. Reglene er langt på vei de samme som i arbeidsmiljøloven. Utvalget kan ikke se behovet for dobbeltregulering og mener at det er tilstrekkelig at hovedtyngden av innleiereglene fremgår av arbeidsmiljøloven.

Tjenestemannslovens regler om saksbehandling og utsatt iverksettelse av vedtak er vanskelig tilgjengelig. Utvalget foreslår derfor en oppdeling av bestemmelsene og en endret ordlyd, noe som har ført til noe mer lovtekst. Fordelen er at bestemmelsene på denne måten blir lettere å forstå for brukerne.

Utvalget har lagt vekt på å foreslå bestemmelser som forenkler, fornyer og forbedrer loven. Ved utforming av lovbestemmelsene har utvalget forsøkt å ivareta en rekke hensyn. Hensynet til at reglene bør utformes på en kort og konsis måte har stått sentralt. Den overordnede målsettingen er likevel at lovbestemmelsene må utformes på en slik måte at reglene er enkle å forstå og anvende av de som skal bruke loven. Dette er først og fremst arbeidsgivere og arbeidstakere i statlige virksomheter, deres tillitsvalgte og rådgivere, samt søkere til ledige stillinger.

Utvalget har vektlagt hensynet til klart språk for å lette arbeidet med praktisering av loven. Begrepsbruken foreslås endret flere steder. Som eksempler nevnes at «tilsetting» foreslås erstattet med «ansettelse», «tjenestemann» med «arbeidstaker», «tjenestens tarv» med «virksomhetens behov», «formann» med «leder» mv.

#### *Kvalifikasjonsprinsippet*

Det er et sentralt prinsipp at den best kvalifiserte søkeren til en stilling i staten skal ansettes. Utvalget mener at kvalifikasjonsprinsippet er av så stor viktighet at det bør lovfestes. Eventuelle unntak må fastsettes i lov eller i medhold av lov. Forslaget innebærer ingen endring av rettstilstanden. Utvalget mener at en lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet vil øke oppmerksomheten om prinsippet i ansettelsesprosesser. Etter utvalgets vurdering vil lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet, kravet om offentlig utlysning av ledige stillinger, samt forvaltningslovens krav til saksbehandlingen styrke tilliten til forvaltningen. Disse forholdene, samt ordningen med kollegiale ansettelsesorgan, antas videre å redusere eventuell mistanke om politiserte ansettelse eller at det tas usaklige eller utenforliggende hensyn.

#### *Ansettelsesordningen*

Utvalget anbefaler å videreføre dagens bestemmelser om at ansettelsesmyndigheten som hovedregel legges til et kollegialt organ med representanter fra både arbeidsgiversiden og fra de ansatte. I de fleste tilfellene vil dette være et ansettelsesråd, men det kan også være et styre. Innstilling foretas av arbeidsgiver. Utvalget foreslår at ordningen med mindretallsanke fjernes. Ansettelse som foretas av departementene treffes av statsråden eller den som har fått delegert ansettelsesmyndighet. I slike tilfeller foretas innstillingen av et innstillingsråd. Dette er en videreføring av dagens regler.

### *Personalreglement*

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med personalreglement i staten for å sikre lokal tilpasning. Reglementene skal fortsatt avtales i virksomhetene, men ordningen med stadfestelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet avvikles. Utvalget foreslår at enkelte bestemmelser, som i dag fastsettes i reglement, kan utgå eller fastsettes i lov for å forenkle regelverket. Det er behov for et midlertidig personalreglement ved sammenføring av statlige virksomheter. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som skal ivareta dette behovet.

### *Midlertidig ansettelse*

Utvalget fikk som oppfølging av avtale med samarbeidspartiene på Stortinget, 12. mars 2015 vedrørende endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven, et tilleggsmandat. Utvalget skulle komme med forslag som kan redusere antall midlertidige ansettelser, og spesielt de lengste midlertidige ansettelsene. Om lag 17 prosent av de ansatte i staten er midlertidig ansatt. Til sammenligning er andelen av midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv samlet på omlag 8 prosent.

Det er i dag større adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler i staten enn det som gjelder for kommunal og privat sektor etter arbeidsmiljøloven. Utvalget mener at vilkårene for å avtale midlertidige ansettelser i hovedsak bør være de samme for alle sektorer, og foreslår bestemmelser som i stor grad samsvarer med arbeidsmiljøloven § 14-9. Det innebærer blant annet at det må kunne inngås avtale om midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter, i et vikariat eller når dreier seg om praksisarbeid eller utdanningsstillinger. I tillegg foreslår utvalget at det kan ansettes midlertidig for en periode på inntil 6 måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Det er viktig at de enkelte midlertidige ansettelsene begrenses i tid. Hovedtyngden av de arbeidstakerne som er ansatt midlertidig, er vikarer. Etter arbeidsmiljøloven anses disse som fast ansatt etter en sammenhengende tjenestetid på tre år, mens arbeidstakere som er ansatt midlertidig fordi arbeidet er av midlertidig karakter anses som fast ansatt etter fire år. Utvalget foreslår at hovedregelen i staten bør være at arbeidstakere som har vært ansatt sammenhengende midlertidig i mer enn tre år anses som fast ansatt.

Forskrift til tjenestemannsloven inneholder flere bestemmelser om adgangen til midlertidig ansettelser og åremålsansettelser i staten. Utval-

get foreslår innstramminger i forskriftene med sikte på å redusere den totale adgangen til midlertidig ansettelser og åremål i staten. Utvalget anbefaler at adgangen til å ansette midlertidig og på åremål bør reguleres i lov og ikke i forskrift, på samme måte som etter arbeidsmiljøloven. Adgangen til midlertidig ansettelser og åremålsstillinger er regulert særskilt i enkelte særlover, herunder i lov om forsvarspersonell og i universitets- og høyskoleloven. Utvalget hadde ikke mandat til å vurdere disse særlovene.

Adgangen til innleie er i hovedsak regulert på samme måte i arbeidsmiljøloven som i tjenestemannsloven. Dette skyldes at bestemmelsene gjennomfører vikarbyrådirektivet i norsk rett. Utvalget foreslår en betydelig forenkling. Vilkårene for når statlige virksomheter kan leie inn arbeidstakere fra et bemanningsforetak, bør være de samme som adgangen til å ansette midlertidig for arbeid av midlertidig karakter eller i et vikariat. Dette bør fremgå av loven. Videre bør adgangen til å inngå avtale om innleie i virksomheten og tariffavtaleadgangen lovreguleres, jf. tjenestemannsloven § 3A nr. 2 og 3 B nr. 4. Ut over dette bør arbeidsmiljølovens innleiebestemmelser gjelde også for staten.

### *Prøvetid*

Utvalgets forslag til lovbestemmelser om prøvetid innebærer at arbeidsgiver kan forlenge prøvetiden dersom arbeidstaker har vært fraværende i deler av prøvetiden. Det er ikke adgang til forlengelse ved fravær som er forårsaket av arbeidsgiver. Bestemmelsene tilsvarende på dette punkt arbeidsmiljølovens regler. Utvalget foreslår at det lovfestes at arbeidstaker er ansatt på prøve de første seks måneder med mindre ansettelsesorganet fastsetter noe annet.

### *Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold*

Utvalget foreslår at arbeidstakere i staten skal kunne sies opp på grunn av virksomhetens forhold dersom oppsigelsen er saklig begrunnet. Reglene bør være de samme uavhengig av hvor lenge arbeidstakeren har vært ansatt, og uavhengig av om arbeidstaker er fast eller midlertidig ansatt. En oppsigelse som skyldes virksomhetens forhold, vil ikke være saklig dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby arbeidstakeren. Arbeidsgiver må før oppsigelse gis foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov for oppsigelse og ulempene for arbeidstaker. Forslaget innebærer at adgangen

til å si opp arbeidstaker på grunn av virksomhetens forhold blir den samme i staten som etter arbeidsmiljøloven § 15-7.

#### *Ekstern fortrinnsrett og Tilsettingsrådet for overtallige*

Utvalget foreslår i kapittel 24 at arbeidstakere som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold skal ha fortrinnsrett til annen passende stilling i staten i to år fra oppsigelsestidspunktet. Utvalget foreslår videre å avvike tilsettingsrådet for overtallige.

#### *Flytteplikt*

Det er opp til staten å avgjøre hvor statlige virksomheter skal lokaliseres. I noen tilfeller flytter hele eller deler av en virksomhet geografisk slik at dagpendling ikke er et reelt alternativ. Flyttingen endrer ikke på arbeidstakernes rett til å fortsette arbeidsforholdet på det nye stedet. Spørsmålet er om det bør gjelde en alminnelig plikt for arbeidstakerne til å flytte med til nytt arbeidssted uavhengig av geografisk avstand. Utvalget mener at det ikke bør gjelde en ubetinget flytteplikt uavhengig av geografisk avstand. Som en følge av dette kan ordningen med fritak fra flytteplikt oppheves.

#### *Oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold*

Utvalget foreslår at arbeidstaker kan sies opp når han eller hun er ute av stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom, ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig for stillingen eller på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen. Forslaget er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Utvalget foreslår videre en ny bestemmelse om at en arbeidstaker som gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter, kan sies opp. Arbeidstakere som vurderes oppsagt på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler, skal etter forslaget om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Dette er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler om intern fortrinnsrett.

#### *Disiplinærvedtak (Ordensstraff)*

Utvalget foreslår å videreføre deler av dagens ordning med ordensstraff for arbeidstaker som overtrer eller unnlater å oppfylle sine tjenesteplikter, eller som ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.

Som disiplinærvedtak kan arbeidstaker ilegges ansiennitetstap fra én måned til to år eller omplasseres til en annen stilling. Betegnelsen ordensstraff endres til disiplinærvedtak. Et disiplinærvedtak er et enkeltvedtak som skal avgjøres av ansettelsesorganet. Ordningen med skriftlig irettesettelse som ordensstraff foreslås opphevet. Arbeidsgiver vil etter forslaget kunne gi en skriftlig advarsel dersom grunnlaget for dette er til stede, uten at dette er å anse som et enkeltvedtak.

#### *Avskjed*

Utvalget har vurdert om vilkårene for avskjed bør utformes som en rettslig standard slik som i arbeidsmiljøloven, men er blitt stående ved å foreslå videreføring av vilkårene i tjenestemannsloven § 15.

#### *Suspensjon*

Arbeidstakere i staten kan suspenderes dersom det foreligger mistanke om atferd som kan begrunne avskjed, og det er nødvendig med suspensjon ut fra virksomhetens behov (tjenestens tarv). Utvalget foreslår å videreføre reglene med noen mindre endringer og forenklinger. Det preseres i forslaget at det løpende må vurderes om vilkårene for suspensjon er til stede. Vedtak om suspensjon kan bare gis for inntil seks måneder, men kan forlenges i særlige tilfeller.

#### *Saksbehandlingsregler mv.*

Saksbehandlingskravene skal bidra til at forvaltningen treffer riktige avgjørelser. Samtidig er kravene til god saksbehandling viktig for å sikre at befolkningen har tillit til forvaltningen. Dette gjelder ikke bare tillit til at forvaltningen utøver sin myndighet i tråd med lov og god forvaltnings-skikk, men også tilliten til at ansatte blir rekruttert etter offentlig kunngjøring og konkurranse, at prosessen er åpen og at ansettelsesmyndigheten opptrer redelig. Det er også viktig at arbeidstakere i statsforvaltningen føler seg trygge på at en eventuell oppsigelse treffes på et saklig grunnlag, at prosessen er åpen, vel dokumentert og etterprøvbar. Klare saklighetskrav, gode prosessregler og avgjørelser i kollegiale organer bidrar hver på sin måte til dette.

Utvalget anbefaler i hovedsak å videreføre reglene om hvem som kan treffe vedtak, kravene til saksbehandlingen og hvem som er klageinstans. Reglene om mindretallsanke foreslås opphevet. Utvalget foreslår at reglene om iverkset-

telse av vedtak i all hovedsak videreføres. Reglene om virkninger av usaklig oppsigelse og avskjed foreslås videreført. Av brukerhensyn foreslås at reglene fremgår eksplisitt av loven. Av samme grunn foreslår utvalget å lovregulere bestemmelser om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse, innleie, suspensjon og disiplinærvedtak i ny lov om ansettelsesforhold i staten.

## 2.2 Høringen

*Departementet* utarbeidet et høringsnotat som ble sendt på høring 1. april 2016. Høringsfristen var 1. juli 2016. *Departementets* høringsforslag var i hovedsak en oppfølging av tjenestemannslovutvalgets rapport. *Departementet* viste til at dette gir grunnlag for en ny lov som det kan være bred oppslutning om, og som vil kunne stå seg over tid. På enkelte områder foreslo departementet andre forslag, og på noen områder ba *departementet* særskilt om høringsinstansenes vurderinger og syn. *Departementets* forslag inneholdt både materielle, tekniske og språklige endringer. Overordnet hensyn for departementet var å forenkle bruken av regelverket og gjøre loven mer tilgjengelig.

Følgene høringsinstanser mottok høringsbrevet:

Departementene

Domstoladministrasjonen  
Regjeringsadvokaten

Stortingets administrasjon  
Sametinget  
Riksrevisjonen  
Stortingets ombudsmann for Forsvaret  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Antirasistisk senter  
Den norske Dommerforening  
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
LO Stat  
NITO  
Norges Farmaceutiske Forening

Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)  
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjonert  
Unge funksjonshemmede

Unio  
YS Stat

*Departementene* ble bedt om å sende høringsbrevet til underliggende virksomheter. Høringsinstansene ble bedt om å vurdere behovet for og sørge for foreleggelse av høringsbrevet for medlemmer, organisasjoner mv. Det ble gitt informasjon om at alle kan avgi høringsuttalelse.

Høringssvarene ble avgitt digitalt på Kommunal- og moderniseringsdepartementets side under regjeringen.no og er dermed gjort offentlig tilgjengelig.

*Departementet* mottok høringsvar med merknader fra

Arbeids- og sosialdepartementet  
Finansdepartementet  
Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Klima- og miljødepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Datatilsynet  
De nasjonale forskningsetiske komiteene  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Direktoratet for e-helse  
Direktoratet for forvaltning og ikt  
Domstoladministrasjonen  
Fiskeridirektoratet  
Folkehelseinstituttet  
Forsvaret  
Forsvarets forskningsinstitutt  
Forsvarsbygg  
Fylkesmannen i Hordaland  
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
Fylkesmannen i Vestfold  
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker  
GIEK  
Havforskningsinstituttet  
Husbanken  
Jernbaneverket (Jernbanedirektoratet fra 1. januar 2017)  
Justervesenet  
Kulturrådet  
Kystverket  
Landbruksdirektoratet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Luffartstilsynet  
Mattilsynet



Metrologisk institutt	Advokatforeningen
Miljødirektoratet	Akademikerne
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Den norske legeforening
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider	Dommerforeningen fagutvalg for offentlig rett
Norsk institutt for bioøkonomi	Forskerforbundet
Oljedirektoratet	Landsorganisasjonen i Norge
Politiets sikkerhetstjeneste	LO Stat
Regjeringsadvokaten	NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Riksantikvaren	Norges Offisersforbund
Sjøfartsdirektoratet	Norsk Tjenestemannslag
Statens jernbanetilsyn	Parat
Statens vegvesen	Unio
Statistisk sentralbyrå	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat (YS Stat)
Statsbygg	
Sysselmannen på Svalbard	Advokatfirmaet Storeng, Beck&Due Lund
Tolldirektoratet	Foreldreutvalget for barnehager og grunnopplæringen
Utlendingsdirektoratet	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Utlendingsnemnda	NORDEM -Norsk senter for menneskerettigheter
Vegtilsynet	Norsk studentorganisasjon
	Unge funksjonshemmede
Sivilombudsmannen	
Stortingets administrasjon	Høyesterett ønsket ikke å avgi høringsuttalelse. Følgene høringsinstanser hadde ingen merknader:
	Olje- og energidepartementet
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	
Høgskolen i Hedmark	Fylkesmannen i Hedmark
Høgskolen i Oslo og Akershus	Norges vassdrags- og energidirektorat
Høgskolen i Sørøst-Norge	Statens legemiddelverk
Høgskolen i Østfold	
Norges idrettshøgskole	
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige universitet (NTNU)	
UiT Norges Arktiske universitet	
Universitetet i Agder	
Universitetet i Bergen	
Universitetet i Oslo	
Universitetet i Stavanger	
Universitets- og høgskolerådet	Det er gitt nærmere omtale av hørings svarene i kapittel 6.3 og i tilknytning til de ulike fagtemaene i proposisjonen.

## 3 Utviklingstrekk og internasjonale rammer

### 3.1 Innledning

Tjenestemannsrettens historiske utvikling er beskrevet under kapittel 3.2. Det er også gitt kort omtale av dansk og svensk rett i kapittel 3.3. Rettsutvikling innen EU/EØS er beskrevet i kapittel 3.4.

### 3.2 Historisk oversikt over tjenestemannsretten

#### 3.2.1 Tjenestemannsloven av 1918

Et krav om felles lov om stillingsvern for offentlig ansatte ble fremsatt av Bestillingsmændenes Forening i 1893. Bestillingsmennene utgjør en del av det vi nå kaller for tjenestemenn, det vil si funksjonærer, og omfattet ikke statens arbeidere. I brevet som foreningen sendte til Justis- og politidepartementet 20. januar 1893 ba de om at det ble utarbeidet et forslag til lov som kunne sikre bestillingsmenn innen stat og kommune mot vilkårlig avskjed. Departementet avviste forslaget, selv om man mente det var viktige grunner som talte for at bestillingsmennene ble gitt en «saa fast og selvstendig stilling som mulig». Departementets begrunnelse for hvorfor det ikke ønsket å fremme en slik lov fremgår av Ot.prp. nr. 38 (1915) om utfærdigelse av en lov om offentlige tjenestemænd:

«[...]av hensyn til forskjelligheten saavel av de krav, som i de forskjellige grener av den offentlige tjeneste maatte stilles til vedkommende bestillingsmands utdannelse og øvrige forhold, som med hensyn til tjenestens art, ikke anser det hensiktsmæssig at der utfærdiges almindelige lovregler i den av foreningen anbefalte retning (Bestillingsmændenes Forening), men at man antar, at forholdet – ved lov eller administrativ forskift – maa ordnes særskilt for de forskjellige grupper av bestillingsmænd.»

Som følge av at forslaget ble avvist, utarbeidet Bestillingsmændenes forening, sammen med andre foreninger av offentlige tjenestemenn i

Kristiania, et forslag til lov om «ansættelse og avskedigelse av civile bestillingsmænd i stat og kommune». Dette ble oversendt til Stortinget den 7. juni 1895 og fremgår av St.dok. nr. 137 for 1895.

Justiskomiteen besluttet å sende saken tilbake til departementet for å be om «en mer grundig og alsidig drøftelse» (Innst. O. nr. 73 for 1895). Et utkast til lov fra straffelovkommisjonen «om civile og geistlige embeds- og bestillingsmænds disciplinærforseelser og avskedigelse», som også omfattet embetsmenn ble lagt frem i 1896. Før ileggelse av disiplinærstraff, som kunne være irettesettelse, bøter eller avskjed, skulle vedkommende ha adgang til å bli hørt. Beslutningen skulle være skriftlig og begrunnet. Det skulle være mulig å klage til høyere administrativ myndighet. For ileggelse av bøter over 40 kroner skulle det være mulig å kreve saken forelagt Høyesteretts kjæremålsutvalg. I forbindelse med behandlingen av saken delte Stortingets justiskomite seg, og saken endte med at det ikke ble vedtatt noen lov.

På nytt ble det fremmet privat lovforslag om bestillingsmennenes ansettelse og avskjed, som ble oversendt Stortinget i 1903. Det ble begrunnet med «at bestillingsmændene fremdeles i større eller mindre grad lever under den samme ængstelige følelse av frygt for, at avkjedigelse skal bli følgen av den ubetydeligste forseelse i handling, skrift eller tale, uten at der er adgang til appel eller indankning til høiere myndighet for at faa sin sak nærmere gransket og utredet.»

Saken ble igjen sendt tilbake fra Stortinget til regjeringen med anmodning om utredning. Enda et nytt privat lovforslag ble sendt til Stortinget i 1907. Etter dette sendte Justisdepartementet, som ansvarlig fagdepartement, saken på høring til de øvrige departementene.

Flere departement uttalte seg om høringen, og de var gjennomgående negative til en felles lov. Som begrunnelse for at det ikke burde innføres lovbestemmelser om fast ansettelse, ble det fra Arbeidsdepartementet (med ansvar for blant annet Jernbaneetaten) vist at dette «ikke var forenelig med hensynet til en økonomisk driftsordning».

Jernbanestyrelsen skriver i sitt høringsvar at det på dette tidspunktet var ansatt ca. 4500 ved jernbanen. Om hvordan rekrutteringen foregikk uttalte Jernbanestyrelsen:

«Den store mengde av disse funksjonærer ansattes ved jernbanen i den tidligste ungdom i stillinger, der nærmest er lærestillinger, som bud og lærlinger for stillinger ved kontorer og stasjoner samt for konduktørstillinger. Lokomotivbetjeningen rekrutteres væsentlig fra pudsekorpset, der bestaar væsentlig av ganske unge mænd, og baneavdelingens lavere funksjonærer fra folk der som ekstraarbeidere har deltatt i linjearbeidet, eller fra jernbanelægerne arbeidsstok [...]»

Grunnlaget for avskjed for ansatte ved jernbanen var fastsatt ved instruks for «beruselse i tjenesten, for ulydighet, uredelighet, grov tjenesteforsømmelse eller for anden utvist slet opførsel i eller utenfor tjenesten».

På denne tiden var reglene om avskjed svært forskjellige, jf. Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) Om lov om statens tjenestemenn. Blant de yrkesgruppene som hadde et sterkt vern mot oppsigelse og avskjed var underoffiserene i hæren. De kunne bare avskjediges om de ble kjent tjenesteudyktige av en kommisjon. Klokkestillingen i kirken var i likhet med presten en statsstilling, men uten rettslig grunnlag for opprettelse og ansettelse. Klokkeren hadde en særlig stor anseelse ved siden av presten. Han hadde et sterkt oppsigelsesvern, og kunne etter en forordning fra 1739 bare avskjediges etter lov og dom. Klokkeren hadde, i tillegg til de kirkelige oppgavene, undervisningsoppgaver. Fra 1891 var biskopen forpliktet til å beskikke som klokker den som skolestyret hadde tilsatt i vedkommende faste lærerpost, jf. NOU 1989: 7 Den lokale kirkes ordning. Av andre med sterkt stillingsvern er nevnt loser og losoldermenn, som bare kunne avskjediges ved dom.

Vilkårene for avskjed var ulike, blant annet måtte det etter Universitetsloven av 1905 foreligge «grove misligheter i tjenesten eller forbrydelser» for avskjed. Tollfunksjonærer kunne på sin side bli avskjediget «naar departementet ikke længer maatte være tilfreds med deres forhold».

I tillegg til at spørsmålet om lovregulering ble sendt på høring til departementene ble også høringen sendt til kommunene (amtmenn, magistrat og formannskap). Departementet uttalte etter at høringen var gjennomført at:

«[d]e kommunale tjenestemænds utdannelse, stilling og arbeide er saa forskjellig og forholdene i de større og mindre kommuner saa ulike, at det ikke godt lar seg gjøre at istandbringe lovregler, som passer for alle stillinger. Endnu vanskeligere blir det, hvis reglene ogsaa skal omfatte statens tjenestemænd. Kommunene ordner selv bedst disse forhold, og en lov vil gjøre indgrep i deres selvbestemmelsesret.»

Etter at høringen var gjennomført fikk assessor Paal Berg i 1912 i oppgave å bearbeide saken og komme med et foreløpig utkast. Paal Bergs utredning forelå i desember 1912 og ble i 1913 oversendt de andre departementene med anmodning om å avgi uttalelse. Et utkast til lov om offentlige tjenestemænd ble så lagt frem gjennom Ot.prp. nr. 38 (1915) om utfærdigelse av en lov om offentlige tjenestemænd. På dette tidspunkt hadde man ingen alminnelige regler om offentlige tjenestemenns rettsforhold. Lovforslaget omfattet bestemmelser om ansettelse, både for staten og for kommunale tjenestemenn, bestemmelser om opprykk, regulering av rettigheter for fritid, rett til inntil tre måneder lønn under sykdom, bestemmelse om ulykkesforsikring og forsikring ved tjenesteulykke med døden til følge. Det ble også gitt hjemmel for opprettelse av tjenestemannsutvalg. Videre ble det gitt bestemmelser om oppsigelse, forseelser, avskjed og ankemuligheter.

Lov av 15. februar 1918 om statens tjenestemænd ble bare satt i kraft for statens tjenestemenn, og ikke for kommunale tjenestemenn. Loven var kortfattet og ga muligheter for tilpassning. Den omfattet ikke embetsmenn, lærere eller ombudsmenn. Loven omfattet heller ikke midlertidige ansatte, og gjaldt ikke for dem som var ansatt på prøve. Verken statsarbeiderne eller de midlertidig ansatte var omfattet av loven.

I forelesninger over forvaltningsrett av Henrik Lundh (1937) skriver han:

«Det er en funksjonærvennlig ånd som gjennomstrømmer tjenestemannslovens bestemmelser, og loven er inspirert av ønsket om å verne de offentlige tjenestemenn.»

Grunnlovens bestemmelser om embetsmenns uavsettelse, var inspirert av §§ 35 og 36 i den svenske Regjeringsformen av 1809. De svenske bestemmelsene om uavsettelse omfattet også tjenestemenn. Når tjenestemennene ikke ble tatt med i den norske Grunnloven, skyldtes det at det store flertall av de ansatte i staten i 1814 var

embetsmenn. Tjenestemenn, eller «bestillingsmenn» som de tidligere ble kalt, var fåtallige.

Henry Østlid skriver i 1940 i Tidsskrift for Retsvidenskap (Det offentliges adgang til å avskjedige embeds- og tjenestemenn) dette:

«At bestillingsmennene ikke fikk samme beskyttelse i Grunnloven som embedsmennene skyldtes – foruten at over halvparten av riksforsamlingens representanter var embedsmenn – at den alt overveiende del av statstjenestemennene i 1814 var embedsmenn. Bestillingsmennene var relativt få og deres arbeid av rent underordnet beskaffenhet. Grunnlovens forfattere fant det derfor unødvendig å medta andre enn embedsmenn.»

Atskillige argumenter ble hentet fra andre lands lovgivning, og etter en gjennomgang av fremmed rett, uttalte Justisdepartementet blant annet følgende (Ot.prp. nr. 38 (1915) side 25–26):

«De fremmede lover og lovforslag som her er gjennomgått, er alle uttrykk for hvordan man i flere land med en traditionsbundet administration og med strenge krav til disiplin og subordination i tjenesten har funnet det påkrevd at skape kauteler mot misbruk av den magt som er lagt i de overordnede hender. Man har villet gjøre staten til et rettsamfund ogsaa i forhold til dens egne tjenere. Og visselig med øinene aapne for at man derved ogsaa varetok den offentlige tjenestes egen interesse. Man har set, at arbeidsiveren, initiativet, og motet til at fremholde sine meninger i tjenesteanliggender kræver som sin forutsætning, at tjenestemanden ogsaa vet at stillingen er hans, saalænge han gjør sin pligt, og at hans arbejde vil bli rættferdig bedømt og paaskjønt naar det gjælder forfremmelse.»

Prinsippet med kollegial saksbehandling ved tilsettinger ble tydelig markert allerede i 1918. Bare i unntakstilfellene skulle det være adgang til å fravike kollegial saksbehandling ved ansettelser. Store geografiske avstander med uforholdsmessige utgifter nevnes spesielt. Kollegial tilsetningsmyndighet ble begrunnet slik:

«Det er en garanti i at enhver som er med paa avgjørelsen, må drøfte valget med andre, og maa redegjøre for sine grunder om han vil vinne de andre for sin oppfatning. De personlige følelser og stemninger vil derved bli

trængt tilbake, sammen med de grunder som ikke taaler dagens lys.»

Nærmeste overordnede stilling som er tydelig markert i gjeldende lov, ble også nærmere omtalt i forarbeidene til loven av 1918:

«Utkastet søker at naa sit maal dels ved at lægge ansættelsesmyndigheten mest mulig til kollegiale styrer eller raad, og dels ved at paa- byde at ansættelserne skal bygges paa indstillinger fra myndigheter som paa grund av sit nære forhold til vedkommende tjenestestilling vil ha bedst kjendskap til tjenestens krav, og dessuten vil ha en umiddelbar interesse av at ha faa knyttet den bedste til sig som sin medhjælper i tjenesten.»

I forbindelse med at Justisdepartementet arbeidet med loven om offentlige tjenestemenn, kom det krav om å få etablert en forhandlingsordning mellom organisasjonene og myndighetene. De offentlige tjenesteforhold ble den gang bedømt som så egenartede at man ikke uten videre kunne overføre reglene om løsning av alminnelige arbeidsrettslige konflikter på forholdet mellom staten og dens tjenestemenn. I første omgang ble derfor bare en del av statsarbeiderne omfattet av den nye arbeidstvistloven. På slutten av 1920-tallet gikk tjenestemennene til rettsak mot staten for å få prøvd berettigelsen av en lønnsreduksjon på 10 prosent som Stortinget hadde vedtatt. Denne rettsaken danner bakgrunnen for den forhandlingsordning som ble etablert ved lov om forhandlingsrett for statstjenestemenn.

I 1964 forelå en innstilling fra en tjenestemannslovkomité, oppnevnt 4. mars 1960. Som bakgrunn for oppnevningen viser daværende Lønns- og prisdepartementet til brev fra Statstjenestemannskartellet, som pekte på at den daværende tjenestemannslov lot alt for mange spørsmål vedrørende tjenestemennenes vilkår stå ubesvart. De pekte videre på at den sosialrettslige standard etter loven ikke var på høyde med hva tjenestemennene måtte kunne kreve, sammenlignet med landets øvrige arbeidstakere. Den 30. november samme år ble det overlevert en tilleggsinnstilling om blant annet spørsmålet om lærernes forhold til tjenestemannsloven. Lovforslaget ble ikke fremmet i påvente av lov om folkepensjon og forslag til forvaltningslov. I forbindelse med dette ble det avholdt møte med de fire hovedsammenslutningene og organisasjonene ba om å få vurdere innstillingen på nytt. Det ble nedsatt et nytt utvalg som avga Tilleggsinnstilling II om ny lov om

offentlige tjenestemenn den 14. desember 1967. Utvalget foreslo at man tok ut de bestemmelsene som regulerte tjenestemennenes lønns- og arbeidsvilkår. Dette begrunnes slik:

«Kongen kan ikke binde Stortingets lovgivningsmyndighet ved forhandlinger. Kongen kan derfor ikke inngå bindende avtale om lønns- og arbeidsvilkår som reguleres ved lovbestemmelser.»

Utvalget foreslo at man tok ut bestemmelsene om sykdom, svangerskap, tjenesteulykker og lønn etter døden, og at disse bestemmelsene ble underlagt tariffregulering.

Den 10. februar 1967 ble forvaltningsloven sanksjonert, jf. Ot.prp. nr. 38 for 1964–65. Loven forutsatte at den også skulle omfatte tjenestemannssaker. Samspillet mellom forvaltningsrett og tjenestemannsrett fremheves også i forarbeidene til forvaltningsloven:

«Tjenestemennenes selvstendighet og uavhengighet har alltid vært ansett viktig for forvaltningen. Deres stilling er trygget både i grunnlov og lov og likeledes gjennom deres organisasjoner.»

Ansettelse, avskjed og disiplinærvedtak ble ansett som enkeltvedtak. Daværende Lønns- og prisdepartementet sendte den 10. juli 1970 ut rundskriv til samtlige departement og Riksrevisjonen Om anvendelse av forvaltningsloven i tjenestemannssaker. Fra rundskrivet siteres:

«Som det fremgår av ovennevnte redegjørelser, gjelder saksbehandlingsreglene i lovens kap. II (Om habilitet) og kap. III (Alminnelige regler om saksbehandlingen) for alle forvaltningssaker uten hensyn til hvilken art avgjørelser som skal treffes. Dette gjelder således også samtlige tjenestemannssaker. Derimot kommer de viktige behandlingsregler i lovens kap. IV–VI, bl.a. om forhåndsvarsling (§17), partsoffentlighet (§ 18 flg.) begrunnelse (§ 24 flg.) og klage (§ 28 flg.) bare til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jfr. lovens § 3, første ledd.

- I. Hvilke avgjørelser i tjenestemannssaker skal følge reglene for enkeltvedtak og hvilke ikke.
  - a. De avgjørelser administrasjonen treffer angående den enkelte tjenestemanns rettigheter og plikter spenner over et vidt register – fra de helt sentrale avgjørelser vedrørende ansettelse og

avskjed til de dagligdagse og rutinepregede tjenesteordrer. Ved utarbeidelsen av loven har man søkt å dele de forskjellige avgjørelser inn i de grupper som forholdsvis lett lar seg holde fra hverandre og har vurdert for de enkelte grupper om reglene for enkeltvedtak bør anvendes eller ikke. Denne vurderingen har ført til at en i § 2, annet ledd i loven har valgt å definere uttømmende hva som skal regnes som enkeltvedtak i disse saker. Som enkeltvedtak skal denne bestemmelse regnes som avgjørelser som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytning av offentlige tjenestemenn samt avgjørelser om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon (...).

(...) Vedtak om forflytning av tjenestemenn skal som nevnt regnes som enkeltvedtak. Som forflytning kan regnes de tilfelle hvor en offentlig tjenestemann for et lengre tidsrom pålegges å utføre et arbeid på et nytt tjenestested.»

Den 30. august 1971 avga det såkalte stabelutvalget sin innstilling om avskjedigelse mv. av embetsmenn. Utvalget skulle utrede om det burde gis nye lovregler om vilkårene for å suspendere, avskjedige eller forflytte embetsmenn, noe som blant annet ville nødvendiggjøre endringer i Grunnloven.

I 1978 ble lov om likestilling mellom kjønnene vedtatt. Daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) var ansvarlig fagdepartement. Loven trådte i kraft 15. mars 1979. Gjennom loven ble ordningen med Likestillingsombud og Klagenemnda for likestilling etablert. Ombudet ble oppnevnt av Kongen for seks år. Loven gjaldt for alle områder, med unntak av indre forhold i trossamfunn.

Formålet med loven var å fremme likestilling mellom kjønnene og særlig bedre kvinnes stilling. Formålsbestemmelsen i § 1 fastsatte at kvinner og menn skulle gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling. Gjennom loven fikk offentlige myndigheter et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

På arbeidslivets område var § 4 i likestillingsloven om kjønnsnøytral stillingskunngjøring, likebehandling av kvinner og menn ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permittering en viktig bestemmelse. I tillegg fastsatte likestillingsloven

at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

### 3.2.2 Tjenestemannsloven av 1977

Daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet fremmet 2. mars 1976 forslag til ny lov om arbeidervern og arbeidsmiljø, jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–76) om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. og Ot.prp. nr. 41 (1975–76) om arbeidstid, oppsigelsesvern, arbeidstilsyn m.v. i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø. Offentlige tjenestemenn og embetsmenn var unntatt fra arbeidervernlovens regler med hjemmel i lovens § 46 nr. 2. Etter den nye arbeidsmiljøloven var det en forutsetning at «[...] offentlig forvaltning bare skal unntas fra lovens regel i helt spesielle tilfeller, noe som også presiseres i merknaden til § 2». I tilknytning til forslaget om Kongens hjemmel til å gjøre unntak fra arbeidsmiljøloven, ble det klart forutsatt at embets- og tjenestemenn ikke måtte få et dårligere vern enn andre arbeidstakere, jf. Ot.prp. nr. 44 (1976–77) om lov om statens tjenestemenn. I forarbeidene til ny tjenestemannslov ble det understreket at det fortsatt ville være behov for en egen lov om statens tjenestemenn. Det var også klart at tjenestemannsloven av 1918 var moden for revisjon, og med utgangspunkt i blant annet tjenestemannslovkomitéens innstilling, tilleggsinnstilling 1 og 2 og St.meld. nr. 95 (1975–76), startet man arbeidet med et utkast til en ny tjenestemannslov.

I 1977 ble det lagt frem forslag til lov om statens tjenestemenn. I proposisjonen vises det til at statsansatte kan deles inn i tre hovedgrupper, embetsmenn, bestillingsmenn (tjenestemenn) og overenskomstlønnede. Loven av 1918 omfattet ikke embetsmenn og overenskomstlønnede. Sondringen mellom embetsmenn og bestillingsmenn var knyttet til reguleringen av embetsmennenes rettsstilling i Grunnloven. Daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet fant det mest hensiktsmessig å holde embetsmennene utenfor loven inntil grunnlovsspørsmålet ble avklart. I St.meld. nr. 95 (1975–76) foreslo man endring av tjenestemannsloven, som blant annet ga muligheten til å gjennomføre personalplanlegging, overføring av overtallige tjenestemenn og tiltak for å øke innsatsen for funksjons- og yrkeshemmede.

I forbindelse med endringene i arbeidsmiljøloven ble det vurdert å harmonisere de to lovene. I forarbeidene til arbeidsmiljøloven ble det uttalt at:

«[t]jenestemannslovens regler er for tiden under revisjon, slik at det er noe usikkert om arbeidsmiljøloven vil gi like godt oppsigelsesvern som tjenestemannsloven. Det er derfor foreslått at Kongen gis fullmakt til å avgjøre om og i hvilken utstrekning bestemmelsene skal gjelde for offentlige tjenestemenn og embetsmenn.»

I forarbeidene til tjenestemannsloven ble spørsmålet avklart slik:

«Det vil imidlertid være flere områder hvor reglene i lov om statens tjenestemenn fortsatt vil gi statens tjenestemenn et bedre vern og bedre rettssikkerhet enn arbeidsmiljøloven. På enkelte områder gjør det seg i statsforvaltningen også gjeldende en del spesielle forhold som synes å begrunne regler som ikke er helt i overensstemmelse med arbeidsmiljøloven.»

Departementet konkluderte med at arbeidstakere som kom inn under loven om statens tjenestemenn «bør unntas fra arbeidsmiljølovens kapittel om oppsigelse og avskjed mv.»

Det ble i forbindelse med ny lov opprettet et sentralt organ for tilsetting av overtallige. Ordningen bygget på at det i 1949 ble etablert en egen formidlingsordning for oppsagte statsfunksjonærer. Fra 1952 fant Regjeringen å «måtte understreke at de oppsagte tjenestemenn skal være fortrinnsberettiget når de søker en annen passende statsstilling. Dersom det unntaksvis måtte forholdes annerledes, slik at en oppsagt funksjonær ble forbigått, måtte dette utførlig begrunnes i innstillingsdokumentene og avskrift sendes Finansdepartementet.» Bakgrunnen for at man opprettet et sentralt tilsetningsråd var at man anså det for usikkert om den sentrale formidlingsordningen bare kunne sende henstillinger og ikke gi pålegg.

I proposisjonen (Ot.prp. nr. 41 (1975–76)) ble det også referert til rundskriv fra daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet, som ga uttrykk for bekymring over at oppsagte tjenestemenn uten egen skyld ikke ble godt nok ivare tatt, og at staten i større utstrekning burde opptre som en arbeidsgiver.

Bestemmelsene om rett til ferie, lønn under sykdom, stedfortredertjeneste og tjenesteulykke ble tatt ut av loven. Det ble innført bestemmelse om forbud mot gaver m.m. i tjenesten. Loven omfattet arbeidstakere som var tilsatt i hovedstilling i statens tjeneste. Både midlertidige, engasjerte og overenskomstlønnede ble omfattet av loven. Embetsmenn ble ikke omfattet av loven, og

heller ikke statstilsatte undervisningspersonale i statens tjeneste. Det ble utarbeidet forskrifter som regulerte ulike forhold, blant annet bestemmelser om midlertidighet og arbeidstakere under opplæring.

Forholdet til forvaltningsloven §§ 18 og 19 i tilsettingssaker ble klarlagt gjennom en kongelig resolusjon av 21. november 1980. Forskriften regulerer partsinnsyn i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning. Gjennom offentlighetsloven av 1970 ble det slått fast at dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste kan unntas offentlighet. Unntaket omfatter ikke den offentlige søkerlisten som administrasjonen er pliktig til å sette opp umiddelbart etter at søknadsfristen er gått ut.

### 3.2.3 Tjenestemannsloven av 1983

Et nytt lovarbeid ble igangsatt av daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet som i 1982 utarbeidet forslag til lov om statens tjenestemenn m.m. Departementet begrunnet lovforslaget i Ot.prp. nr. 72 (1981–82) Om lov om statens tjenestemenn:

«Arbeidsmiljølovens regler er først og fremst myntet på det private næringsliv, og selv om det på mange områder er skjedd en utjevning av arbeidsvilkårene mellom statstjenesten og det private næringsliv, fremtrer statstjenestens egenart likevel tydelig. Det er grunnlovens og forvaltningsrettens regler som er bestemmende for statstjenesten. Svært mange tjenestemenn utøver offentligrettslig myndighet overfor landets borgere, med de særkrav dette stiller til dem. Tjenesten står under Stortingets og regjeringens politiske ledelse, en ledelse hovedavtalen uttrykkelig respekterer. Man har krav og forventninger til offentlig tjenesteyting av en annen art enn man har til privat tjenesteyting. Statsbudsjettet representerer en styringsmekanisme av et annet slag enn man kjenner til i det private næringsliv.»

Departementet begrunnet også behovet for egen lov med at det var nødvendig at tjenestemennenes rettigheter og plikter var klarere presisert enn i det private næringsliv, og særlig behovet for særskilte regler for tilsetting i staten.

Lovforslaget omfattet også embetsmenn og man viste til stabelutvalgets innstilling (Innstilling 30. august 1971).

Loven styrket de ansattes medbestemmelserett, og man fikk innført bestemmelser om

fortrinnsrett og hjemler for midlertidig tilsetting i loven. I loven ble det gjort vesentlige endringer fra 1977-loven. I forarbeidene til tjenestemannsloven vises det til at det ved lovrevisjonen av 1977 ble gjort et forsøk på å legge reglene så nær den nye arbeidsmiljøloven som mulig. Her står det: «Et meget sentralt tema i tjenestemannsloven er tilsetningsreglene. Slike regler har man overhodet ikke i arbeidsmiljøloven. Det har vært hevdet at reglene kunne man fastsett i avtaler mellom partene. Dette er departementet ikke enig i. Disse reglene har rent praktisk stor betydning for regjeringens og den administrative ledelses styringsmuligheter. De gjelder forhold partene ikke bør ha fri rådighet over. Lovens ramme representerer de krav som må stilles til ordninger som sikrer en forsvarlig saksbehandling og til en utbalansering av ledelsens og arbeidstakernes ofte motstridene interesser.» Med denne begrunnelsen ønsket departementet å stille seg friere i forhold til tjenestemannsloven enn loven av 1977 gjorde.

Det var særlig ordningen med fortrinnsrett til ny stilling som ble trukket frem som et område som avvek fra arbeidsmiljøloven. Departementet begrunnet dette med at forholdene i det private arbeidsliv og i staten var ulike, og at de to lovene ikke fulgte samme systematikk. Grunnlagene for oppsigelse var også ulikt i arbeidsmiljøloven og i tjenestemannsloven, og departementet viser til at «[d]en som tar et kortvarig arbeid i staten i en virksomhet hvor det er vel kjent med at det skal bygges ned, bør ikke derved få fortrinnsrett fordi vedkommende tidligere har hatt kortvarig statstjeneste.» Departementet fant dermed grunn til å burde knytte en minstetid for å få fortrinnsrett «til 1 henholdsvis 2 års sammenhengende tjeneste.»

I innstillingen sluttet komiteen seg til at embetsmennene skulle komme inn under loven der det uttrykkelig var sagt og at det derfor ikke var nødvendig å endre Grunnloven § 22 om embetsmenns uavsettelighet. Komiteen var enig i at det var gjort «[...] en rimelig avveining mellom de forskjellige hensyn det har vært nødvendig å ta. Det gjelder bl.a. hvor Grunnlovens og forvaltningsrettens regler er bestemmende. Det gjelder også forholdet til arbeidsmiljøloven og de ansattes økte medbestemmelserett gjennom hovedavtalen».

Om lovens tittel uttalte komiteen at de var «enig med de av høringsinstansene som har påpekt det

ønskelige ved en kjønnsnøytral tittel og at «tjenestemann» og «embetsmann» ble erstattet med kjønnsnøytrale betegnelser.» Komiteen mente imidlertid at man ikke burde komme med «oppkonstruerte begreper for å komme frem til fellesbetegnelser [...]» Loven fikk dermed ingen kjønnsnøytral tittel.

### 3.2.4 Embets- og tjenestemannslov av 2005 (opphøvet)

I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (arbeidsmiljøloven) ble det foreslått at stillingsvernsreglene i statlig sektor burde harmoniseres med det øvrige arbeidsliv. Samtidig ble forslag til lov om statens embets- og tjenestemenn fremmet, jf. Ot.prp. nr. 67 (2004–2005) om lov om statens embets- og tjenestemenn. Loven ble sanksjonert av Kongen 17. juni 2005. Ikrafttredelsestidspunktet ble satt til 1. januar 2006. Loven ble ikke iverksatt. Ved behandlingen i Stortinget fremmet medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet følgende forslag:

«Ot.prp. nr. 67 (2004–2005) – om lov om Statens embets- og tjenestemenn – sendes tilbake til Regjeringen.» Gjennom Ot.prp. nr. 25 (2005–2006) ble Stortinget etter regjeringsskiftet bedt om å gjøre vedtak til lov om opphevelse av lov av 17. juni 2005 nr. 103 om statens embets- og tjenestemenn mv. Lovvedtak ble truffet 16. desember 2005 (Besl.O.nr. 34 (2005–2006)).

## 3.3 Dansk og svensk rett

### 3.3.1 Dansk rett

Den danske tjenestemannsloven gjelder for noen grupper ansatte i staten og i kirken, jf. lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004 om tjenestemænd, som ble endret senest ved § 1 i lov nr. 484 af 17. juni 2008 (lov om tjenestemænd). Loven gjelder ikke for tjenestemenn i kommuner og regioner. Disse er omfattet av regulativer som i stor grad samsvarer med lovgivningen for tjenestemenn.

Tjenestemannsordningen har sin forankring i Grunnloven av 1953 § 27. Ansettelse i staten og folkekirken som «tjenestemenn» skjer i det omfang som er fastsatt i Finansministeriets sirkulære. Loven skiller på «åpne» og «lukkede» grupper, og antallet tjenestemenn er stadig synkende. Grunnloven av 1953 forutsetter at det i egen lov skal fastsettes bestemmelser om avskjed, forflytting og pensjonering.

Det er de høyere stillingene som i dag besettes som tjenestemannsstillinger, for eksempel sjefsstillinger, politivesen, fengselsvesen og uniformerte i kriminalomsorgen. Ansatte i militære er ikke lenger tjenestemenn. Bare danske statsborgere kan ansettes som tjenestemenn. Ansettelse skal skje på grunnlag av offentlig kunngjøring. Prøvetiden for tjenestemenn er som utgangspunkt to år. Prøvetidsansatt kan avskjediges i de seks første månedene. Loven regulerer adgangen til åremål og midlertidig ansettelse. Endring av arbeidsavtalen kan skje innenfor rammen av stillingsbetegnelsen og slik at stillingen anses «passende» hensett til utdannelse, alder og status. Loven regulerer ikke vilkårene for avskjed, men de må være saklige etter forvaltningsrettslige regler.

Loven inneholder bestemmelser om ventelønn. Den som avskjediges fordi stillingen nedlegges, kan få ventelønn i inntil tre år med plikt til å overta annen passende stilling i denne perioden.

### 3.3.2 Svensk rett

I svensk rett er hovedregelen at hele arbeidslivet skal være omfattet av samme arbeidsrettslig regulering, jf. lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Dette har vært grunntanken helt fra 1960-tallet. Begrunnelsen for særlig lov for statens ansatte er at den skal gjelde for statlige virksomheter som inngår som grunnelement for statens relasjon til borgerne:

«Syftet med en särskild reglering för statsanställda bör alltså inte primärt vara att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Syftet bör i stället vara att genom denna reglering tillgodose de allmänna intressena som gör sig gällande vid utövande av statlig verksamhet (a.prop.s.32).» Den øvrige begrunnelsen for særlig lov var hensynet til demokratisk styring, innsyn og rettssikkerhet, jf. Enklare regler for statsanställda (SOU 1992:60).

Lag (1994:2609 om offentlig anställning (LOA) inneholder dermed bare særlige bestemmelser om bierverv, arbeidskonflikter og periodiske undersøkelser. Loven gjelder for statsansatte og for arbeidstakere i kommune, landsting og kommuneforbund. I tillegg til LOA gjelder Regeringsformen (RF, grunnlag), loven om fullmaktsanställning (LOA) og anställningsförordningen (AF). For universitets- og høyskolene og forsvaret gjelder egne regler for spesielle tilsetningsforhold og bestemmelser om tidsbegrenset tilsetning. I til-



legg gjelder lagen om anstillingsskydd (LAS), lagen om medbestemmelse i arbeidslivet (MBL), arbeidsmiljølagen (AML), diskrimineringslagen (DL) og lagen om rättergangen i arbetstvister (LRA).

Det er ikke fastsatt klare regler om kunnngjøring og søknadsfrist, men ledige stillinger skal meldes til arbeidsformidlingen og kunnngjøres offentlig. For noen stillinger kreves svensk statsborgerskap, for eksempel dommere, politi, ansatte i påtalemyndigheten og militært ansatte. Tilsetting i staten skal skje på grunnlag av saklighet og vedkommende arbeidssøkers «förtjänst och skicklighet». Ansettelsessaker kan påklages til «Statens överklagandenämnd» som kan overprøve alle sider og kan sette til side beslutningen. Nemnda har kompetanse til å overprøve alle rekrutteringer i staten, med unntak av høgskolesektoren. Prøvetidsbestemmelsene finnes i den alminnelige arbeidsmiljøloven. Prøvetiden er seks måneder. Det er hjemmel for tidsbegrenset tilsetting. Loven har mange unntak blant annet for statsråder, riksdagens ombudsmenn, riksrevisor, lokalt ansatte arbeidstakere i utlandet som ikke er svenske statsborgere, arbeidstakere som er ansatt med særskilt ansettelsesbeskyttelse eller i «skyddat arbete eller i utveclingsanställning».

## 3.4 EU/EØS-rett

### 3.4.1 Innledning

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å respektere EUs felles minimumsregler for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Reguleringer på dette området har fra fellesskapets side i stor grad dreid seg om individuelle arbeidstakeres rettigheter og krav til helse, miljø og sikkerhet. Det har blant annet sammenheng med at EUs institusjoner har begrenset kompetanse til å vedta bindende regler om kollektive rettigheter. Bakgrunnen for dette er de mange ulike systemene for partssamarbeid, organisering og kollektive ordninger som finnes i medlemslandene. EU-arbeidsretten gir derfor et sett av visse individuelle rettigheter, uten egentlig å utgjøre et samlet arbeidsrettslig system. Formålet med de arbeidsrettslige reglene var til å begynne med kun å sikre like konkurransevilkår for medlemslandene. Senere har det sosiale aspektet og hensynet til større velferd blitt mer framtrødende som et selvstendig formål.

#### 3.4.1.1 Direktiver

Det er et stort antall direktiver som gjelder på arbeidsrettens område, både arbeidsmiljødirektiver og arbeidsrettdirektiver. Det finnes over 60 rene arbeidsmiljødirektiver som omfattes av EØS-avtalen. Hovedinstrumentet er det såkalte Rammedirektivet fra 1989 om sikkerhet og helse på arbeidsplassen. Rammedirektivet er fulgt opp av en rekke spesialdirektiver – typisk regler som fastsetter konkrete arbeidsmiljøkrav mv., der mange av reglene er detaljerte og av teknisk karakter. Slike direktiver kan for eksempel stille krav til arbeidsmiljøet for visse yrkesgrupper eller visse arbeidsplasser, eller de kan regulere grenseverdier for bruk av kjemikalier og andre stoffer i arbeidsmiljøet.

Om lag 20 direktiver stiller krav knyttet til ulike sider ved arbeidsforhold og ansettelser. For eksempel er arbeidstids- og hvilebestemmelser regulert, det samme er krav om fire ukers ferie med lønn. Informasjon og konsultasjon er regulert i flere direktiver og gjelder både rett til individuell informasjon og drøfting på kollektivt nivå, for eksempel informasjon og drøfting ved masseoppsigelser. Det finnes regler om vern av arbeidstakere ved arbeidsgivers insolvens, og et omfattende regelverk om likebehandling/ikke-diskriminering. Her er det både regler på traktatnivå (likelønn) og en rekke direktiver, blant annet med forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønn, alder, religion, seksuell orientering, etnisk bakgrunn mv. Disse direktivene regulerer alle sider ved arbeidsforholdet, både ansettelse, tildeling av ulike goder og annen behandling under arbeidsforholdets løp, og opphør av stilling.

Videre er det fastsatt egne direktiver om deltidansattes og midlertidig ansattes rettigheter, som inneholder forbud mot forskjellbehandling. Det er også gitt detaljerte regler om likebehandling av vikarer fra vikarbyrå med ansatte i innleiebedriften når det gjelder en rekke arbeidsvilkår, herunder lønn.

Direktivet om skriftlig informasjon om villkårene i arbeidsforhold (1991) er i norsk rett gjennomført i arbeidsmiljøloven med krav til skriftlig arbeidsavtale og hva den skal inneholde av informasjon, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9.

Direktivenes virkeområde varierer endel. Noen av dem unntar enkelte sektorer som sjøfart eller offentlig myndighet, mens andre har bestemmelser om at det kan fastsettes særlige regler for enkelte sektorer/grupper. Direktiv 98/59/EF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om masseoppsigelser (masseoppsigelsesdirektivet)

er et eksempel på direktiv som ikke får anvendelse for arbeidstakere som er ansatt i offentlig forvaltning eller offentligrettslige virksomheter.

#### 3.4.1.2 Beskyttelsesnivå

Direktivene stiller som hovedregel minimumskrav med hensyn til arbeidstakernes rettigheter. Det åpnes altså for at nasjonalstatene gir arbeidstakere bedre rettigheter enn det direktivene krever. Det vil være i strid med direktivet om staten svekker arbeidstakernes stilling og gir svakere rettigheter i forbindelse med at direktivet gjennomføres i nasjonal rett.

EU hadde på flere områder et høyere beskyttelsesnivå for arbeidstakere enn Norge da EØS-avtalen ble inngått. Reglene om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, ved masseoppsigelser og krav om skriftlige arbeidsavtaler er eksempler på at Norge har styrket arbeidstakeres rettsstilling for å oppfylle EØS-avtalen.

#### 3.4.1.3 Arbeidslivets parter

Arbeidslivets parter har fått en gradvis styrket posisjon i EU-samarbeidet og i EUs regelverksutvikling gjennom den sosiale dialog. Dialogen ble lansert i 1985 etter ønske blant annet fra europeisk fagbevegelse om å bringe de sosiale aspekter sterkere inn i det indre markedet. Den sosiale dialog har vært et viktig virkemiddel i den sterke utvikling av EUs arbeidslivspolitikken som har funnet sted i de senere årene. Regler som formaliserer den sosiale dialog er nå tatt inn i EU-traktaten. EU-kommisjonen skal blant annet sørge for at arbeidslivets parter på europeisk nivå blir konsultert om nye initiativer på arbeidslivsområdet. Partene gis i noen tilfeller adgang til å inngå avtaler som senere kan «allmenngjøres», for eksempel i form av rådsdirektiver. Direktivene om deltidsarbeid og midlertidige ansettelser er eksempler på direktiver som har sitt utspring i slike avtaler (såkalt «forhandlet lovgivning»).

I 1998 besluttet EU å opprette sektordialogkomiteer for å fremme den europeiske sosiale dialog også på sektor- eller bransjenivå. Tanken var å opprette et formalisert og effektivt samarbeid mellom partene også på dette nivået, i bransjer der partene ønsket å samarbeide og inngå avtaler. Det finnes ca. 30 sektordialogkomiteer. Komiteen for statlige myndigheter/offentlige tjenestemenn tar sikte på å legge til rette for deling av informasjon og å påvirke EU-initiativ som berører ansatte i staten.

### 3.4.2 Direktiver om likebehandling og ikke-diskriminering

#### 3.4.2.1 Rammedirektivet

Direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidsforhold (rammedirektivet) omfatter forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonshemming og alder. Direktivet gjelder for offentlig og privat sektor, og for alle typer arbeidsforhold.

Rammedirektivet er ikke en del av EØS-avtalen. Det har vært en målsetting at Norge skal ha et vern i arbeidslivet som er minst på høyde med EU, og Norge har derfor valgt å gjennomføre regelverket i norsk rett.

#### 3.4.2.2 Likestillingsdirektivet

Direktiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse (likestillingsdirektivet) var en revidering av tidligere EU-direktiver som regulerte likestilling mellom kvinner og menn. Likebehandlingsdirektivet (76/207/EØF), likelønnsdirektivet (75/117/EØF), direktivet om yrkesbaserte trygdeordninger (86/378/EØF), bevisbyrdedirektivet (97/80/EF) og alle endringsdirektiver ble samlet i det nye direktivet. Alle disse direktivene utgjør en del av EØS-avtalen.

#### 3.4.2.3 Implementering i norsk rett

Arbeidsmiljøloven § 13-1 (1) fastsetter forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og alder. Likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering har regler om vern mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering.

Diskrimineringsregleverket får betydning for ansettelses- og opphørssituasjonen og medfører dermed en begrensning i arbeidsgivers styringsrett.

### 3.4.3 Direktivet om deltidsarbeid

#### 3.4.3.1 Formål og virkeområde

Direktiv 97/81/EF om deltidsarbeid er en iverksettelse (allmenngjøring) av en rammeavtale som ble inngått mellom Sammenslutningen av Indus-

tri- og arbeidsgiverorganisasjoner i Europa (Unice), Det Europeiske Senter for Offentlige virksomheter (CEEP) og Den Europeiske Faglige Samarbeidsorganisasjonen (EFS).

Direktivet inngår som en del av EØS-avtalen. Deltidsdirektivet pålegger staten å gjennomføre et forbud mot å behandle deltidsansatte på en mindre gunstig måte enn sammenlignbare heltidsansatte, utelukkende fordi de er deltidsansatte.

#### 3.4.3.2 Prinsippet om likebehandling

I henhold til direktivets artikkel 1, skal deltidsansatte ikke behandles på en mindre gunstig måte enn sammenlignbare heltidsansatte fordi de er deltidsansatte, med mindre forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Ifølge direktivet gjelder forbudet mot forskjellsbehandling av «ansettelsesvilkår». Begrepet er ikke nærmere definert i direktivteksten. Etter en naturlig språklig forståelse omfattes vilkår som springer ut av arbeidsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Vilkårene kan følge av lov, tariffavtale eller individuell avtale. Også arbeidsgivers ensidige disposisjoner som har betydning for arbeidstakers arbeidsvilkår omfattes. Inn under begrepets kjerneområde hører for eksempel helse-, miljø- og sikkerhetsvilkår, arbeidstid, rett til ferie og permisjoner, opplæring og kompetanseutvikling, regler om avskjed og oppsigelse mv.

Det kan gjøres unntak fra likebehandlingsprinsippet dersom forskjellsbehandlingen er berettiget av objektive grunner. Videre skal forholdsmessighetsprinsippet gjelde ved gjennomføringen av ikke-diskrimineringsbestemmelsene der det er hensiktsmessig. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at rettigheter kan utmåles forholdsmessig i forhold til arbeidstakerens stillingsandel eller ansettelsestid. For eksempel kan retten til pauser gjøres avhengig av antall daglige arbeidstimer og derfor være forskjellige for heltidsansatte og deltidsansatte.

I henhold til deltidsdirektivet, kan medlemsstatene på visse vilkår gjøre tilgangen til særlige ansettelsesvilkår avhengig av forhold som ansienitet, arbeidstid eller lønnsvilkår.

#### 3.4.3.3 Gjennomføring i norsk rett

Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom enkelte lov- og forskriftsendringer. Arbeidslivets parter er også bedt om å endre eventuelle tariffavtaler som måtte være i strid med ikke-diskrimineringsklausulene i direktivet. Det er innført en generell bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 13-1

(3) vedrørende ikke-diskriminering av deltidsansatte. Denne bestemmelsen gjelder også for arbeidstakere som omfattes av tjenestemannslovens regler.

### 3.4.4 Direktivet om midlertidig ansettelse

#### 3.4.4.1 Formål og virkeområde

Direktiv 99/70/EF om midlertidig ansettelse har også bakgrunn i en rammeavtale fremforhandlet mellom partene i arbeidslivet på europeisk nivå. Rammeavtalen følger som vedlegg til direktivet. Direktivet inngår som en del av EØS-avtalen. Formålet med direktivet er:

- å bedre kvaliteten på midlertidig ansettelse ved å sikre prinsippet om likebehandling,
- å opprette en ramme for å hindre misbruk som følge av at det benyttes gjentatte midlertidige arbeidsavtaler eller ansettelsesforhold.

EU-domstolen har ved flere anledninger slått fast at rammeavtalens virkeområde skal tolkes bredt, og gjelder alle midlertidig ansatte, uavhengig av om arbeidsgiveren tilhører offentlig eller privat sektor. Mange av sakene for EU-domstolen omhandler offentlige tjenestemenn. Domstolen har blant annet uttalt at midlertidige ansettelser inngått med et forvaltningsorgan og andre enheter i den offentlige sektor er omfattet av rammeavtalen.

Direktivet definerer en midlertidig ansatt som «en person som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold inngått direkte mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren, der avtalens eller arbeidsforholdets utløp er fastsatt ut fra objektive vilkår som en bestemt dato, at et bestemt oppdrag fullføres eller at en bestemt hendelse inntreffer». Direktivet får ikke anvendelse på midlertidig ansatte som er leid ut fra bemanningsforetak, da disse er omfattet av vikarbyrådirektivet (2008/104/EF).

Direktivet er et minimumsdirektiv. Det innebærer at nasjonal lovgivning ikke kan ha mindre gunstig regulering for de midlertidig ansatte enn det direktivet angir. Det er derimot fullt mulig å ha en nasjonal lovgivning som innebærer vilkår som bidrar til en mer gunstig situasjon for de midlertidig ansatte.

#### 3.4.4.2 Prinsippet om likebehandling

Likebehandlingsprinsippet innebærer at midlertidig ansatte ikke skal behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende fast ansatte når det gjelder

«ansettelsesvilkår», med mindre forskjellsbehandlingen er berettiget av objektive grunner. Det er særskilt fastsatt at ansiennitetskriterier knyttet til vilkår for ansettelse er omfattet.

En «tilsvarende fast ansatt» er en arbeidstaker i samme virksomhet, som har et identisk lignende arbeid/yrke, hvor det også tas hensyn til kvalifikasjoner/ferdigheter. Dersom det ikke finnes en tilsvarende fast ansatt i samme virksomhet, skal sammenligningen skje ved henvisning til gjeldende tariffavtale, eventuelt i samsvar med nasjonal lovgivning, tariffavtaler eller praksis.

Forholdsmessighetsprinsippet skal gjelde der det er hensiktsmessig. Prinsippet innebærer at rettigheter kan utmåles forholdsmessig i forhold til arbeidstakerens stillingsandel eller ansettelsestid uten at dette rammes av forbudet mot diskriminering.

I følge EU-domstolen er formålet med ikke-diskrimineringsprinsippet å hindre at arbeidsgivere, ved å benytte midlertidige ansettelser, fratrukk arbeidstakere rettigheter som fast ansatte har. Likebehandlingsprinsippet er et «sosialrettslig prinsipp på fellesskapsnivå» som ikke kan undergis en restriktiv fortolkning. Likebehandlingsprinsippet gjelder for «ansettelsesvilkår», det vil si lønn og tjenstepensjon, lønn, herunder ansiennitetstillegg, beregning av tjenestetid, lengde på oppsigelsestid og erstatning ved ulovlig midlertidig ansettelse.

Når det gjelder hvilke «objektive grunner», som kan berettige forskjellsbehandling mellom midlertidig ansatte og fast ansatte, angir EU-domstolen at den må begrunnes i presise og konkrete omstendigheter og følge klare og objektive kriterier. Det er ikke tilstrekkelig begrunnelse at forskjellsbehandlingen er fastsatt i lov eller i tariffavtale. En henvisning til at arbeidet som utføres er av midlertidig karakter, er ikke objektivt begrunnet.

#### 3.4.4.3 Tiltak for å hindre misbruk

Direktivet søker å begrense bruken av gjentatte midlertidige ansettelser. Første eller eneste midlertidige arbeidsavtale er dermed ikke omfattet av direktivet.

For å hindre misbruk som følge av gjentatte midlertidige ansettelser, skal medlemsstatene eller partene i arbeidslivet innføre et eller flere tiltak. Dette krever bestemmelser om objektive grunner for fornyelse av midlertidig ansettelse, bestemmelser om en øvre sammenlagt tidsgrense for gjentatte midlertidige ansettelser og bestem-

melser om hvor mange ganger en midlertidig ansettelse kan fornyes, jf. rammeavtalen § 5 nr. 1.

Objektive grunner foreligger ikke når det på en generell og abstrakt måte automatisk tillates midlertidig ansettelse. Da finnes det ingen objektive kriterier for å prøve om fornyelser av midlertidige ansettelser i realiteten skjer for å tilgodese et reelt behov. Det er ikke objektive grunner for gjentatte midlertidige ansettelser dersom arbeidskraftbehovet er konstant og varig.

Ved vurderingen av om det foreligger misbruk kan det være av avgjørende betydning om arbeidsgiveren har et varig og konstant behov for arbeidskraft og utnytter bruken av gjentatte midlertidige ansettelser i stedet for fast ansettelse. Det foreligger imidlertid ingen generell forpliktelse for medlemslandene å fastsette at midlertidige ansettelser på visse vilkår skal endres til faste.

I utgangspunktet er det medlemslandene, eventuelt partene i arbeidslivet som kan fastsette på hvilke vilkår midlertidige ansettelser skal betraktes som gjentatte og når de skal anses som faste. Handlingsrommet for medlemslandene er likevel ikke helt ubegrenset.

Bestemmelsen åpner for at det kan tas hensyn til særskilte sektorer eller kategorier arbeidstakere. I C-53/04 Marrosu og Sardino slår domstolen fast at bestemmelsen ikke er til hinder for at tiltak for å hindre misbruk mot gjentatte midlertidige ansettelser behandles ulikt i privat og offentlig sektor, så lenge det finnes effektive måter å forhindre misbruk og det er objektivt begrunnet.

### 3.4.5 Direktivet om virksomhetsoverdragelse

#### 3.4.5.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven kapittel 16 regulerer arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Kapitlet gjennomfører EUs direktiv om virksomhetsoverdragelse. Formålet med reglene er å sikre at arbeidstakernes rettigheter etter arbeidsavtalen opprettholdes når virksomheten skifter arbeidsgiver.

Bestemmelsene innebærer i hovedtrekk at arbeidstakernes rettigheter og plikter går over til den nye arbeidsgiveren ved virksomhetsoverdragelsen. Arbeidstakernes individuelle rettigheter overføres når de har grunnlag i den enkeltes arbeidsavtale eller i arbeidsforholdet for øvrig, som for eksempel kutyper eller underforståtte normer og lignende. Den nye arbeidsgiveren har for øvrig samme endringsadgang som den tidli-

gere arbeidsgiveren. Direktivet og arbeidsmiljøloven har særlige regler om tariffavtalens stilling ved virksomhetsoverdragelse, og om overgang av pensjonsrettigheter. Overføring av individuelle rettigheter som følger av tariffavtale har særskilt regulering med begrensninger knyttet til opphør av tariffavtalen eller at den avløses av ny tariffavtale.

Oppsigelse som skyldes virksomhetsoverdragelsen er forbudt, og arbeidstakerne og tillitsvalgte har rett til informasjon og drøfting om overdragelsen.

#### 3.4.5.2 Nærmere om anvendelsesområdet

Virksomhetsoverdragelsesdirektivet fra 1977 er blant de arbeidsrettslige direktivene som oftest behandles av domstolene, og da særlig spørsmålet om anvendelsesområdet. Reglene har vært gjenstand for omfattende tolkning og presisering både av EU- og EFTA-domstolen og nasjonale domstoler, og er etter denne praksisen gitt et omfattende virkeområde. Dette førte til behov for å presisere og endre direktivet, først på 1990-tallet, og deretter i 2001. Direktivteksten presiserer nå uttrykkelig at det avgjørende er om det har skjedd en overføring av en selvstendig enhet, som etter overføringen har beholdt sin identitet. Det er dessuten et grunnleggende vilkår at det har skjedd et arbeidsgiverskifte.

#### 3.4.5.3 Særlig om virkeområdet i offentlig sektor

Reglene gjelder både private og offentlige virksomheter. Direktivet omfatter likevel ikke «en administrativ omorganisering av en offentlig forvaltningsmyndighet eller overføring av administrative funksjoner mellom offentlige forvaltningsmyndigheter», jf. direktivets artikkel 1 første ledd c.

Dette unntaket er ikke gjennomført i norsk rett. Reglene om virksomhetsoverdragelse anvendes fullt ut i offentlig sektor, også ved overføring av forvaltningsoppgaver mellom forvaltningsmyndigheter. Det ble lagt vekt på at ansatte i offentlig sektor ikke skal behandles på en annen måte enn ansatte i privat sektor. EU-direktivet er et minimumsdirektiv, og hindrer ikke Norge i å sikre arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse utover det som følger av direktivet.

Et annet område gjelder arbeidstakerbegreps rekkevidde i offentlig sektor. Rettspraksis fra EF- og EFTA-domstolene reiser spørsmål om direktivets virkeområde i forhold til arbeidstakere

omfattet såkalt «public law». I flere avgjørelse fra EF-domstolen ble direktivets virkeområde avgrenset mot personer som er omfattet av «public law» uten at det fremkommer noen avklarende beskrivelse av hvordan grensen skal trekkes. Direktivet om virksomhetsoverdragelse inneholder ikke begrepet «public law», og det er uklart på hvilket grunnlag domstolene mener at begrepet arbeidstaker skal avgrenses mot dem som har sine arbeids- eller tjenesteforhold regulert ved «public law».

Problemstillingen er aktuell for tjenestemannslovens område, kanskje særlig overfor personer omfattet av det sterke stillingsvernet og embetsmenn. Arbeidslivslovutvalget tok ikke stilling til avgrensningsspørsmålene, men med utgangspunkt i utvalgets samlede forslag som innebar at arbeidsmiljøloven var ment å skulle få full anvendelse for statstjenestemenn, valgte man å ikke foreslå noen særskilt regulering av virkeområdet for arbeidstakere i staten for reglene om virksomhetsoverdragelse. Som nevnt ovenfor, ble imidlertid denne harmoniseringen ikke gjennomført, uten at spørsmål knyttet til virkeområdet for kapittel 16 i arbeidsmiljøloven i statstjenesten ble nærmere vurdert.

#### 3.4.5.4 Ansiennitet

Tjenestetid (ansienitet) kan utløse rettigheter av ulik art etter både lov og avtale. EU-domstolen har behandlet spørsmålet om overføring av ansiennitet flere ganger. Spørsmålet er om arbeidstakerne har rett til at deres tjenestetid hos tidligere arbeidsgiver skal vektlegges av ny arbeidsgiver. I Collino-dommen (C-343/98) uttalte domstolen at ansiennitet ikke er en rettighet som i seg selv blir overført ved virksomhetsoverdragelse. Det er likevel slik at ansiennitet som får betydning for arbeidstakernes økonomiske rettigheter, som for eksempel fratredelsesgodtgjørelse eller lønnsforhøyelser, skal tas i betraktning også av den nye arbeidsgiver.

Uttalelser i forarbeider til arbeidsmiljøloven av 1977 kan tyde på at hovedregelen etter arbeidsmiljølovens regler er at ansiennitet i tilknytning til stillingsvern skal overføres etter en virksomhetsoverdragelse. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) s. 19 drøfter oppsigelsesvernet i forbindelse med virksomhetsoverdragelse. Departementet uttaler her at den nye

«... arbeidsgiveren plikter å legge vekt på de aktuelle arbeidstakeres tilsetning hos den tidligere eier, dersom det blir tale om oppsigelser.»

#### 3.4.5.5 Reservasjons- og valgrett

Virksomhetsoverdragelsesdirektivet regulerer ikke spørsmålet om arbeidstakere kan motsette seg å bli med over til den nye arbeidsgiveren (reservasjonsrett), og om de i så fall kan velge å fastholde arbeidsavtalen med den tidligere arbeidsgiveren (valgrett). Spørsmålet er behandlet både av norske domstoler og av EU-domstolen hvor domstolen anerkjenner en adgang for arbeidstakerne til å motsette seg at arbeidskontrakten overføres til erververen. I 2005 ble arbeidstakernes reservasjonsrett inntatt i arbeidsmiljøloven, i § 16-3, mens valgretten fremdeles er ulovfestet.

Reglene om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gir altså arbeidstakerne en rett, men ikke en plikt til å følge med virksomheten når denne overdras. Utgangspunktet etter norsk rett er at ansettelsesforholdet hos overdragende arbeidsgiver opphører hvis arbeidstakeren velger å utøve sin reservasjonsrett. Hovedregelen er at det ikke er noen valgrett for arbeidstaker. Rettspraksis har imidlertid slått fast at det unntaksvis eksisterer en valgrett for arbeidstaker dersom overføringen til ny arbeidsgiver fører til ikke uvesentlige negative endringer i arbeidstakerens situasjon.

## 4 Forvaltningens funksjoner, statlig styring og personalpolitikk

### 4.1 Statsforvaltningen

---

Statsforvaltningen er basert på prinsippet om ministeransvar. Grunnloven § 12 bestemmer at Kongen i statsråd fordeler forretningene blant sine statsråder slik han finner det tjenlig. Hver enkelt statsråd overtar ansvaret for sitt fagdepartement, og de saksområdene som hører under det aktuelle departementet, gjennom den kongelige resolusjonen som vedtas i forbindelse med et regjeringsskifte. Stortinget forholder seg til statsråden for alle saker som hører under den aktuelle statsråden.

Statsråden kan gi fullmakt til andre i departementet til å avgjøre bestemte saker. Dette gjelder for eksempel ansettelsessaker i eget departement, jf. reglement for personalforvaltningen i departementene. I prinsippet har statsråden tilsetningsmyndigheten for ansettelser i departementene. I praksis delegeres denne myndigheten til departementsråden.

Virksomheter som er organisert innenfor staten, er forvaltningsorganer. Departementene og direktoratene, med deres regionale og lokale ledd, er ordinære forvaltningsorganer. Forvaltningsorganene er en del av staten både juridisk og økonomisk. Dette innebærer blant annet at det ikke kan reises sak mot et bestemt forvaltningsorgan, men at søksmål må rettes mot staten ved det aktuelle departementet.

Overordnet departement kan instruere et underordnet forvaltningsorgan i alle typer saker, med mindre noe annet er fastsatt. Innenfor staten styres virksomheten av lovverket, budsjett, fullmakter og instruksjoner. Instruksjonsmyndigheten omfatter også økonomiske og administrative forhold, herunder personalspørsmål. Staten har et overordnet ansvar for at ressursene blir brukt på en effektiv og rasjonell måte. Grunnloven § 75 første ledd bokstav d bestemmer at Stortinget har bevilgningsmyndighet. Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningens bruk av bevilgningene, jf. Grunnloven § 75 første ledd bokstav k.

### 4.2 Tilknytningsformer i staten

---

Hvordan staten skal organiseres avhenger hovedsakelig av hvilke mål som virksomheten skal realisere og hvilke hensyn som skal ivaretas. Valg av tilknytningsform har betydning for hvordan virksomheten styres.

Hovedtyngden av statlig virksomhet organiseres i ordinære forvaltningsorganer som departementer, direktorater og ulike statlige etater. Noen statlige virksomheter er gitt videre fullmakter enn det som gjelder for de ordinære forvaltningsorganene, uten at de er tatt ut av statsbudsjettet. Slike virksomheter betegnes som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Både ansatte i de ordinære 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 med hovedsammenslutningene i staten om lønns- og arbeidsvilkår. Det samme regelverket som gjelder for ordinære forvaltningsorganer, gjelder som hovedregel også for forvaltningsbedriftene.

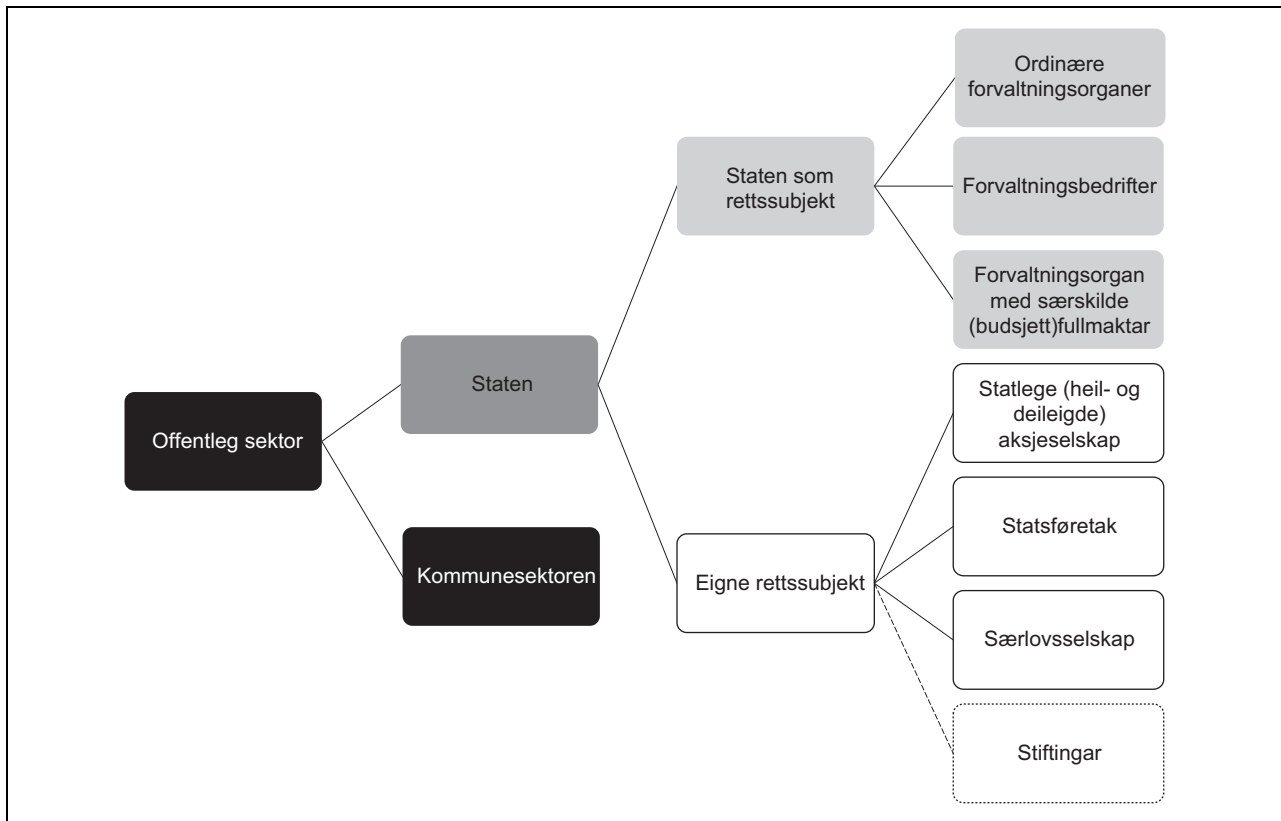
Hovedskillet ellers i staten gjelder virksomheter som er en del av staten som juridisk person, og virksomheter som ikke er en del av staten. Statlige selskap er selvstendige rettssubjekter hvor det er et eierforhold mellom staten og selskapet. Ansatte i statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap er omfattet av arbeidsmiljøloven.

### 4.3 Virksomhetsbegrepet i staten

---

Tjenestemannsloven henviser i en rekke bestemmelser til begrepet «virksomhet». Virksomhetsbegrepet ble innført gjennom tjenestemannsloven av 1983, og virksomhetsbegrepet erstattet det tidligere begrepet «tjenestegren». Tjenestemannsloven § 23 setter krav om at det skal være personalreglement i virksomheten.

Statlig forvaltning er ikke én virksomhet, men består av både små virksomheter med få ansatte til store og landsdekkende virksomheter med



Figur 4.1 Inndeling av offentlig sektor og statlige virksomheter etter organisasjonsformer.

Kilde: St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

flere hundre ansatte. Statens virksomheter er forskjellige og har ulike oppgaver og ansvar. Arbeidsgiver i den enkelte statlige virksomhet har fullmakter på grunnlag av det over- og underordningsforhold som følger av forvaltningens hierarki med departementet på toppen. Tillitsvalgte og fagorganisasjonenes rettigheter og plikter er fastlagt gjennom tjenestetvistloven, hovedtariffavtalen og hovedavtalen.

Det nærmere innholdet av begrepet virksomhet er definert i hovedavtalen i staten § 4 der det fremgår at: «Med hver virksomhet menes hver statsetat/institusjon. Etter dette vil for eksempel et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet».

#### 4.4 Fullmakter og instruksjonsmyndighet i den statlige personalforvaltningen

Ved kongelig resolusjon av 16. oktober 2013 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fått ansvaret for tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Med virkning fra 1. januar 2016

fikk departementet ansvaret for lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karantene-loven). Departementet har også forhandlingsansvaret for hovedtariffavtalen, hovedavtalen og sentrale særavtaler. KMD har også ansvaret for en rekke administrative bestemmelser og kongelige resolusjoner som gjelder for lønns- og personalforvaltningen i statlig sektor, samt flere typer retningslinjer. Dette gjelder for eksempel retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten, etiske retningslinjer for statstjenesten, retningslinjer for intern mobilitet for arbeidstakere innenfor det statlige tariffområdet, veileder om gaver i tjenesten og retningslinjer for personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Ansvaret for implementering og etterlevelse av slike retningslinjer og bestemmelser, tilligger den enkelte virksomhet.

#### 4.5 Styling og ledelse i staten

Lederne i staten skal medvirke til å nå politiske mål som fastsettes av Storting, regjering og det enkelte departement. Arbeidsgiverne har et



ansvar for å oppnå gode resultater på eget ansvarsområde og bidra til måloppnåelse på tvers av sektorer og nivåer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gjennom publikasjonen *God ledelse i staten*, også kalt lederplakaten, gitt tydelige rammer for krav til god ledelse og for en kontinuerlig utviklingsorientering. Kravene til ledere fremgår av *Plattform for ledelse i staten* som innebærer at statens ledere:

- har et eget mandat og en spesiell forankring fordi staten tilhører fellesskapet, uavhengig av hvem som sitter med makten, samtidig er staten et redskap for folkevalgte myndigheter
- skal bidra til effektiv ressursforvaltning på vegne av fellesskapet
- skal stimulere til medbestemmelse og medvirkning fra medarbeiderne
- skal vedlikeholde og utvikler kompetanse og mangfold i virksomhetene

Lederplakaten skal bidra til økt bevissthet i lederrollen og ledernes handlingsrom. Det er toppleders ansvar å utvikle eget lederskap og tilrettelegge for utvikling av ledere og ledelse i sin organisasjon. Toppleder er også ansvarlig for at lederplakaten anvendes i arbeidet med å styrke lederskapet i virksomheten. Dette er blant annet uttrykt i *Arbeidsgiverstrategi 2016–2020: Strategi for en offensiv arbeidsgiverpolitikk*, fastsatt i april 2016.

Arbeidet med å utvikle en effektiv og resultatorientert forvaltning forutsetter et kompetent lederskap. For å støtte utviklingen av ledelse i staten er det igangsatt en strategisk kompetansesatsing. Lederlønsordningen i staten ble revidert høsten 2015, for blant annet å styrke oppfølgingen av toppledere gjennom en tettere lederdialog, resultatoppfølging og støtte til utvikling i lederrollen.

## 4.6 Forhandlingssystemet i staten

### 4.6.1 Historikk

De statsansatte oppnådde fulle forhandlingsrettigheter gjennom tjenestetvistloven av 1958, som avløste forhandlingsloven av 1933. Tjenestetvistloven endret Stortingets rolle fra at Stortinget tidligere kunne revidere de forhandlede avtalene, til å gi samtykke til inngåtte hovedtariffavtaler. I tillegg ble det etablert tvisteløsningsmekanismer som mekling, og Statens lønnsutvalg ble opprettet.

Lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet var frem til 1990-tallet i hovedsak basert på resultatet av forhandlinger mellom de sentrale parter, gjennom reguleringer av satsene i lønnstabellen og sentrale justeringer for de enkelte stillingskoder. Alle stillinger i staten inngikk i et hjemmelssystem, og faste stillinger ble opprettet ved budsjettvedtak i Stortinget.

Med virkning fra 1. mai 1991 ble de sentrale partene i forbindelse med tariffforhandlingene enige om et nytt lønns- og forhandlingssystem i staten. Det bygget på NOU 1990: 32 Statens lønnskomité av 1988, hvor det ble lagt stor vekt på å gi større fleksibilitet til de statlige virksomhetene.

### 4.6.2 Tjenestetvistloven og avtaler om lønns- og arbeidsvilkår

Tjenestetvistloven skiller mellom hovedtariffavtale, som regulerer generelle lønns- og arbeidsvilkår, og særavtale, som regulerer lønns- og arbeidsvilkår som ikke er omfattet av en hovedtariffavtale, jf. tjenestetvistloven § 11. Lønns- og forhandlingssystemet kjennetegnes ved at hovedtariffavtalen omfatter alle arbeidstakere som går inn under tjenestetvistloven, dersom ikke annet er avtalt. Med virkning fra 1. mai 2016 har staten inngått to tariffavtaler, én med Akademikerne som part og én med LO Stat, YS Stat og Unio.

De som ellers ikke er omfattet av hovedtariffavtalen er blant annet overenskomstlønne, samt ledere i statens lederlønnssystem som partene har avtalt å ta ut av hovedtariffavtalen. Dommere er heller ikke omfattet av hovedtariffavtalen. Stortinget vedtar lønnsoppjøret på bakgrunn en proposisjon fra regjeringen, som blant annet angir de budsjettmessige konsekvensene for virksomhetene. Dette er hjemlet i tjenestetvistloven § 31, jf. Grunnloven § 75 første ledd bokstav d.

### 4.6.3 Organisasjonsgrad, medbestemmelse og medvirkning

Organisasjonsgraden i Norge er høy i internasjonal sammenheng. I staten er organisasjonsgraden på 87,5 prosent målt mot antall ansatte.

I Fafo-rapport 2007:15 *Ledelse og samarbeid i staten* av Inger Marie Hagen og Sissel Trygstad s.10 fremgår at:

«Et hovedpoeng i den norske arbeidslivsmodellen er samarbeid mellom organiserte parter både på sentralt og på lokalt plan. Norsk ledelsesforskning understreker at norsk ledelse er likhets- og konsensusorientert.» «I staten

møter ledelseskonseptene i tillegg det vi betegner som «statske dyder». Dette er normer knyttet til rettssikkerhet, likebehandling og byråkratisk rasjonalitet.»

Grunnloven § 110 bestemmer at «Nærmere bestemmelser om ansattes medbestemmelsesrett på sin arbeidsplass fastsettes ved lov.» I staten er de ansattes medbestemmelse regulert av hovedavtalen i staten. Avtalen inngås mellom KMD og hovedsammenslutningene i staten; LO Stat, Akademikerne, Unio og YS Stat. Formålet med hovedavtalen er å legge til rette for et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer, og gi organisasjonenes tillitsvalgte reell innflytelse på arbeidsplassene.

Alle virksomheter må ha en avtale som tar hensyn til lokale forskjeller, såkalt tilpasningsavtale til hovedavtalen, som gir de tillitsvalgte i statlige virksomheter i tillegg til informasjons- og drøftingsrett, forhandlingsrett i visse, nærmere opplyste saker, for eksempel organisasjonsendringer. Det er også innført regler for hvordan man skal løse tvister når partene lokalt ikke kommer til enighet i slike saker.

Det er visse saker det ikke er medbestemmelse på. Det gjelder for det første alle politiske saker eller saker som berører politiske prioriteringer. Utenfor medbestemmelsesretten ligger også beslutninger som treffes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til borgerne). Dette betyr for eksempel at dersom en sak som ellers er listet opp som forhandlingssak, er å betrakte som politisk, vil den falle utenfor avtalens virkeområde. Hvordan den politiske beslutningen skal gjennomføres, vil det imidlertid kunne være medbestemmelse på. Det er altså gjort et klart skille mellom bedriftsdemokratiet og det politiske demokrati. De statsansatte skal ikke ha større innflytelse på politiske saker enn det enhver annen borger har.

## 4.7 Personalpolitikken i staten

### 4.7.1 Innledning

Statsforvaltningens ressurser skal brukes mest mulig effektivt for å sikre borgerne velferd og gode tjenester. Mulighetene som ligger i modernisering og digitalisering skal tas i bruk. Regjeringen vil skape en enklere hverdag for folk flest og næringslivet gjennom å forenkle, forbedre og for-

nye tjenestene i offentlig sektor. For å realisere dette skal staten være en moderne og attraktiv arbeidsgiver som tilbyr gode arbeidsplasser. Den statlige arbeidsgiver- og personalpolitikken skal bidra til at statlige virksomheter kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere som kan utføre de viktige arbeidsoppgavene staten har ansvar for.

### 4.7.2 Verdigrunnlaget for arbeidsgiverpolitikken

Arbeidsgiverpolitikken skal ta utgangspunkt i sentrale forventningsverdier som:

*Demokrati:* Forvaltningen skal være politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringen og vedtak i Stortinget. Forvaltningen skal være åpen for innsyn, legge til rette for deltakelse fra innbyggere, og sikre de ansatte og organisasjonene medbestemmelse og mulighet til å medvirke.

*Rettsikkerhet:* Forvaltningen er bundet av lov. Forvaltningen skal ivareta rettsikkerhet både når det gjelder innholdet i beslutningene og i beslutningsprosessene. Forvaltningen har et særskilt ansvar for de som ikke selv kan ivareta sine interesser.

*Faglig integritet:* Forvaltningen har plikt til å gi velfunderte og kunnskapsbaserte råd, og ut fra beste faglige skjønn sørge for at politiske vedtak blir satt ut i livet. Forvaltningen skal opptre partipolitisk nøytralt.

*Effektivitet:* Forvaltningen skal bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og skal nå de politiske fastsatte målene på den mest effektive måten.

I forlengelsen av disse verdiene skal arbeidsgiverne mer konkret legge til rette for:

- åpne, brukerrettede, utviklingsorienterte og effektive virksomheter som leverer gode tjenester til befolkningen, næringslivet og samfunnet for øvrig
- å styrke lederskapet og støtte ledere slik at de er kompetente i arbeidsgiverrollen og som pådriverer for å oppnå resultater
- å utvikle gode arbeidsplasser som tar i bruk medarbeidernes faglige kompetanse og som sikrer en god rolleforståelse
- å involvere medarbeiderne i utforming av oppgaveløsning og utviklingsprosesser
- inkluderende og mangfoldige arbeidsplasser som tar samfunnets kompetanseressurser i bruk
- medbestemmelse og samhandling med tillitsvalgte

### 4.7.3 Rekruttering

Statlig sektor forholder seg til både et nasjonalt og et internasjonalt arbeidsmarked med høy mobilitet og sterk konkurranse om kompetent arbeidskraft. For at statlige virksomheter skal møte disse utfordringene, må de sørge for å være attraktive overfor arbeidssøkere.

Det grunnleggende utgangspunktet for arbeidet med rekruttering til statlig sektor er at staten skal ha et åpent og bredt perspektiv som også kan avspeile mangfoldet i befolkningen. På den måten legger vi til rette for å rekruttere blant et stort tilfang av kompetente medarbeidere. Det gjelder for eksempel også geografisk og sosial bakgrunn. En representativ statsforvaltning sikrer legitimitet i befolkningen. En forvaltning som rekrutterer personer med ulik bakgrunn bidrar til fornyelse og konstruktive brytninger.

Rekruttering til statlig sektor skal imidlertid også legge til grunn et bredt perspektiv når det gjelder grupper som er underrepresentert og blir utsatt for diskriminering i arbeidsmarkedet, slik som personer med nedsatt funksjonsevne og personer med innvandrerbakgrunn. Det er en klar forventning om at de statlige virksomhetene ikke skal diskriminere i rekrutteringsarbeidet.

### 4.7.4 Inkludering og mangfold

#### 4.7.4.1 Personalpolitiske mål for staten

Det er et personalpolitisk mål at arbeidsstyrken i statlig sektor i størst mulig grad skal gjenspeile mangfoldet i samfunnet. Dette innebærer at statens virksomheter skal ha en personalpolitikk som bidrar til at arbeidsstyrken i staten gjenspeiler mangfoldet både når det gjelder kjønn, alder, funksjonsevne, etnisk bakgrunn, seksuell orientering mv. For å styrke det inkluderende arbeidslivet i staten skal statlige virksomheter arbeide godt og aktivt med mangfoldsrekruttering. Rekruttering i statlig sektor må ses i sammenheng med arbeidsgiverstrategiens delstrategi om å rekruttere bredt.

#### 4.7.4.2 Arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne

Statlige virksomheter skal arbeide systematisk og målrettet for å ansette flere med nedsatt funksjonsevne. For å bidra til at statlige virksomheter utvikler erfaring og kompetanse i å rekruttere og tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne, er det etablert en ordning med traineeprogrammer for personer med nedsatt funksjonsevne

som har høyere utdanning. Programmet sender også signal ut i samfunnet om at staten jobber systematisk for å finne kompetente medarbeidere blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Traineeprogrammene er en god rekrutteringsmulighet for virksomhetene. Søkerne i målgruppen skal oppleve at de er ønsket. Det er ikke uvanlig for denne gruppen arbeidssøkere å ha «hull i CV-en» både når det gjelder arbeidserfaring og utdanningsforløp, og de kan derfor ha vanskeligheter med å nå frem i vanlige rekrutteringsprosesser. Ved å benytte en felles utlysning av 30–40 stillinger som kun kan søkes av personer med nedsatt funksjonsevne med høyere utdanning, har virksomhetene fått mulighet til å komme i kontakt med arbeidssøkere det ikke alltid er så lett å nå. Traineeene får gjennom programmet, som varer 1 1/2 år, verdifull arbeidserfaring i vanlige jobber i staten, og de mottar vanlig lønn. Et viktig element i programmet er et medarbeiderutviklingsprogram som skal bidra til økt læring og egenutvikling. Utviklingsprogrammet har som mål å gi en positiv effekt både for den enkelte medarbeider og for et godt resultat for virksomheten. Over halvparten av traineene har fortsatt i fast jobb i samme virksomhet, og for andre har arbeidserfaringen vært viktig i andre jobber.

#### 4.7.4.3 Arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn

Personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i arbeidsstokken i statlig sektor, selv om andelen har økt de senere årene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har definert innvandrerbakgrunn til å omfatte de som selv er født i utlandet og har innvandret, eller dersom man har foreldre som begge er født i utlandet. Innvandrere har høyere ledighet enn befolkningen for øvrig. Statlige virksomheter er pålagt å innkalle minst én søker med innvandrerbakgrunn til jobbintervju, forutsatt at søkeren er kvalifisert. Dersom det ikke er innkalt søkere med innvandrerbakgrunn skal dette forklares i innstillingen. Integrering av denne gruppen i arbeidslivet gir større rekrutteringsgrunnlag og er dermed med på å sikre at staten får tak i de beste medarbeiderne.

#### 4.7.4.4 Likestilling, livsfasepolitikk og økt pensjonsalder

Andelen kvinner i lederstillinger i staten er ca. 50 prosent. Det er noe høyere andel kvinner i mellomlederstillinger enn på toppledernivået. Dette gir et godt grunnlag for fremtidig rekruttering til topplederstillinger.

En arbeidstakers karriere løper parallelt med ulike livsfaser. Småbarnsforeldre, arbeidstakere med pleietrengende foreldre, arbeidstakere som har ektefelle med omsorgsbehov og eldre arbeidstakere, har ulike behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. En arbeidsplass med en god livsfasepolitikk vil tilrettelegge for arbeidstakerne gjennom hele yrkeskarrieren. Arbeidstakere innenfor samme aldersgruppe kan ha ulike utfordringer, muligheter og behov. Seniorfasen er bare en av flere livsfaser. Tilrettelegging i tidligere livsfaser kan legge grunnlaget for at man får færre utfordringer som senior på arbeidsplassen. Å tilrettelegge for den enkelte, og ikke bare for en bestemt aldersgruppe, er viktig i livsfasepolitikken.

Det er regjeringens mål å hindre utstøting av eldre arbeidstakere og legge til rette for at flere eldre står lenger i arbeidslivet. Den demografiske utviklingen og eldre arbeidstakers erfaring og kompetanse gjør det viktig at man lykkes med dette.

#### 4.7.5 Lærlinger

I statsforvaltningen er det i overkant av 1100 lærlinger (SST 2015). Forsvarssektoren har mer enn 600 lærlinger, mens statlige virksomheter ellers har 500 lærlinger. En stor andel av lærlingene er i jernbanesektoren og universitets- og høyskolesektoren. De tradisjonelt største lærefagene i statsforvaltningen er kontor- og administrasjonsfaget, IKT – og servicefaget, matrosfaget, institusjonskokk og elektrofaget.

Regjeringen har satt ambisiøse mål for inntak av lærlinger i offentlige virksomheter og har satt i gang en rekke tiltak for å øke antallet lærlinger i staten. Regelverket knyttet til offentlige anskaffelser er blitt innskjerpet, og det stilles krav om å ha lærlinger ved offentlige kontrakter som et ledd i en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Det er etablert et opplæringskontor for statlige virksomheter som bidrar med råd og veiledning i arbeidet med å tilrettelegge for lære plasser. Tilrettelegging for flere lære plasser må ses i tilknytning til arbeidsgiverstrategiens delstrategi om å vurdere relevante lærefag og ta inn lærlinger.

#### 4.7.6 Kompetanseutvikling

Staten trenger kompetente og engasjerte medarbeidere i arbeidet med å forenkle, fornye og forbedre forvaltningen. Kompetanseutvikling vil derfor være en av de viktigste oppgavene innenfor

arbeidsgiverpolitikken fremover. Med reduksjon i petroleumssektoren og med større vekst i offentlige utgifter enn det som tas inn igjen i økt produktivtetsvekst, står norsk forvaltning overfor enkelte store utfordringer. En sterkere satsing på kunnskap og kompetanse vil styrke velferdsordningene og gjøre arbeidsplassene tryggere.

For å fornye, effektivisere og målrette kompetanse- og ledelsesutviklingen i staten er det tilrettelagt for en felles satsing på digital opplæring, *På nett med læring*. Satsingen følger opp regjeringens intensjon om å bidra til bedre samordning og bedre ressursbruk og medvirke til at staten blir en mer moderne arbeidsgiver. I løpet av de siste årene er det blitt utviklet en rekke nye e-læringskurs som er tilgjengelige på læringsplattformen, *difi.no*.

Statlige virksomheter skal jobbe aktivt med strategisk kompetanseutvikling. Det betyr blant å utvikle og rekruttere kompetanse som er viktig for at virksomhetene skal nå sine mål og løse sitt samfunnsoppdrag. Dette er også i tråd med ny arbeidsgiverstrategi om å arbeide strategisk med kompetanseutvikling, rekruttere bredt og ikke overse kompetanse.

## 4.8 Tillit, etikk og varsling

### 4.8.1 Innledning

Offentlighetens tillit til og kontroll med offentlige myndigheter er nødvendige forutsetninger for en velfungerende forvaltning. Det er økt oppmerksomhet på integritets- og etikkfeltet, særlig internasjonalt i form av internasjonale organisasjoners anbefalinger til medlemsstatene. (Se for eksempel Europarådets rekommandasjon R (2000) 10 av 11. mai 2000.)

Et tydelig etisk og juridisk rammeverk er et viktig utgangspunkt for å bygge virksomhetskulturer som gjenspeiler verdiene som ligger til grunn for offentlig forvaltning. For at dette skal fungere i praksis, må det legges til rette for åpenhet internt i virksomhetene til å drøfte og diskutere etiske og lignende utfordringer. Åpenhet er også en nødvendig forutsetning for ekstern kontroll med forvaltningen. Dette gjelder både i form av innsyn i forvaltningens virksomhet, men også gjennom varslervernet og de ansattes generelle muligheter for deltakelse i det offentlige ordskiftet. Forvaltningens rolle som myndighetsutøver stiller særlige krav til sikkerhet for at utøvelsen skjer i det offentliges interesse og ikke til fordel for særinteresser.

#### 4.8.2 Habilitet

Forvaltningsloven har bestemmelser om inhabilitet. Inhabilitet betyr at det er omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet. Formålet er å sikre at forvaltningens avgjørelser ikke blir uriktige fordi tjenestemannen tar usaklige hensyn ved forberedelse eller i avgjørelse av saken. Det skal være tillit til at saksbehandlingen foretas av habile tjenestemenn. Reglene beskytter også tjenestemennene. Habilitetsreglene gir tjenestemannen rett og plikt til å trekke seg fra behandlingen av en sak der vedkommende har interesser i saken.

#### 4.8.3 Taushetsplikt

Forvaltningsloven har bestemmelser som taushetsplikt. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold» eller «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet arbeidet eller tjenesten.

Det er gitt særlige regler om taushetsplikt for ansatte som arbeider innen barnevernet, i arbeids- og velferdsforvaltningen, i utlendingsforvaltningen, i ligningsforvaltningen og for helsepersonell.

Brudd på taushetsplikt er straffebelagt etter straffeloven.

#### 4.8.4 Lojalitetsplikt

Lojalitetsplikten er ulovfestet og innebærer at statens ansatte skal utføre sine oppgaver innenfor de regler som gjelder og slik som arbeidsgiver bestemmer. Alle arbeidstakere har en lydighetsplikt overfor overordnede. Lydighetsplikten er ikke absolutt, og ansatte skal ikke utføre oppgaver som er i strid med etiske retningslinjer, eller for øvrig anses for umoralske.

#### 4.8.5 Etikk

Etiske retningslinjer for statstjenesten ble iverk satt 7. september 2005 av daværende Moderniseringsdepartementet, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Retningslinjene er ment å gi uttrykk for «allmenngyldige etiske verdier og normer, som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet», jf. forordet. De etiske retningslinjene er delt inn i fem hovedområder med generelle bestemmelser, lojalitet, åpenhet, tillit til statsforvaltningen, og faglig uavhengighet og objektivitet.

Formålet med retningslinjene er på disse områdene ikke å utvide eller begrense statsansattes rettigheter og plikter, men å utfylle, supplere og gi veiledning om eksisterende rettsregler i den grad det er rom for det.

Formålet med retningslinjene er på disse områdene ikke å utvide eller begrense statsansattes rettigheter og plikter, men å utfylle, supplere og gi veiledning om eksisterende rettsregler i den grad det er rom for det.

#### 4.8.6 Statsansattes yringsfrihet og varslervernet

Ytringsfriheten er vernet av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 10 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember art. 19. Ytringsfriheten er begrunnet i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, jf. Grunnloven § 100 (2). Vernet gjelder også for ansatte i staten.

Bestemmelsene verner bare utøvelsen av den enkeltes yringsfrihet, og omfatter ikke yringer på arbeidsgivers vegne. Arbeidsgiver står derfor fritt til å avgjøre hvem som kan uttale seg på vegne av virksomheten.

Inngrep i den enkeltes yringsfrihet kan bare gjøres innenfor klart definerte grenser med hjemmel i lov, der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot yringsfrihetens begrunnelser, jf. Grunnloven § 100 annet ledd siste punktum og § 100 tredje ledd. Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 10 annet ledd, må inngrepet ha tilstrekkelig rettslig grunnlag og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Slike lovfaste inngrep følger blant annet av regler om taushetsplikt, personvernregler og av straffelovgivningen.

Den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold kan også begrunne inngrep i yringsfriheten. Dette er også lagt til grunn av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Utgangspunktet er at inngrep bare kan foretas der det foreligger åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006)).

Etter arbeidsmiljøloven § 2-5 har arbeidstakere som varsler et særskilt vern mot gjengjeldelser. Etter loven gjelder det regler om delt bevisbyrde i saker om gjengjeldelse for varsling. Arbeidsgiver er objektivt ansvarlig for oppreisningserstatning ved ulovlig gjengjeldelse.

#### 4.8.7 Karantene og saksforbud

Lov av 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karantene-loven) trådte i kraft 1. januar 2016. Loven gir regler om adgangen til å innføre midlertidige begrensninger i adgangen til å ta ny stilling, verv eller etablere egen næringsvirksomhet. Loven er begrunnet med at det i visse tilfeller kan være gode grunner

til et tidsmessig skille mellom slike overganger, særlig av hensyn til tilliten til forvaltningen, beskyttelse av private aktørers forretningshemmeligheter, og beskyttelse av forvaltningsintern informasjon.

Loven regulerer tre typer overganger. Politikeres overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen, politikeres overgang til stillinger i departementene, og embets- og tjenestemenns overgang til stillinger utenfor statsforvaltningen.

## 5 Utviklingstrekk i staten de siste 20 år

### 5.1 Omorganisering i staten

Det er gjennomført omfattende endringer i statsforvaltningen fra 1990-tallet og frem til i dag. Det gis ikke her en uttømmende oversikt over endringene, men noen eksempler. De største endringene i statsforvaltningen har skjedd i form av omstilling av tidligere statlig forvaltningsvirksomhet. Mange av de tidligere statlige monopolene har blitt omdannet til statlige selskaper og noen ble senere privatisert. I 1992 ble statskraftverkene omdannet til Statkraft SF og Statnett SF. I 1994 ble Televerket først omdannet til heleid statsaksjeselskap og senere privatisert til Telenor ASA. I 1996 ble NSB og Posten først omdannet til statlig eide særlovsselskaper, og i 2002 ble disse selskapene omdannet til aksjeselskaper. Med virkning fra 1. januar 2002 ble sykehusene og spesialisthelsetjenesten organisert som eget rettssubjekt i staten (Helseforetaksreformen).

I 2002 ble produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen omdannet til statlig aksjeselskap. Formålet var å sikre et klart organisatorisk skille mellom Statens vegvesens myndighetsoppgaver og produksjonsvirksomheten. I 2005 ble produksjonsvirksomheten BaneService omdannet til statlig aksjeselskap. Andre virksomheter som har vært aksjeselskap, har blitt omdannet til ordinære forvaltningsorganer. Et eksempel på dette er Statskonsult, som først ble omdannet fra forvaltningsorgan til aksjeselskap med virkning fra 1. januar 2004. Aksjeselskapet ble deretter omdannet til et ordinært forvaltningsorgan, Direktoratet for forvaltning og IKT, med virkning fra 1. januar 2008. Arbeidsforskningsinstituttet, som var et aksjeselskap, ble i 2014 slått sammen med Høgskolen i Oslo og Akershus og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

I de siste 20 årene har staten omorganisert mange statlige forvaltningsorganer. Med virkning fra 1. januar 2004 ble Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets sjømattilsyn og deler av de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene slått sammen til et felles mattil-

syn for landbasert og sjøbasert matproduksjon (Mattilsynet).

Med virkning fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for familievern- og barnevernstjenesten fra fylkeskommunene, nå Bufetat. Fra 1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) etablert med en kommunal og en statlig del med tilhørende sektorspesifikke tariffavtaler. Dette skjedde ved at Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten gikk inn i NAV. Staten overtok også ansvaret for vergemål fra kommunene med virkning fra 1. juli 2013.

Landbruksdirektoratet ble opprettet 1. juli 2014 som resultat av en sammenslåing av Statens landbruksforvaltning og Statens reindriftsforvaltning. Landbruksdirektoratet har fått forvaltningsansvar for et bredt spekter av fagområder innen landbrukssektoren, slik som jordbruk, reindrift, skogbruk og andre aktiviteter basert på ressursene i landbruket. Denne omorganiseringen har ført til at administrative ressurser har blitt overført til faglige oppgaver.

Ny organisasjonsmodell for *Mattilsynet* ble satt i verk 1. februar 2015. Tilsynet har nå to forvaltningsnivåer. Regionene utgjør ett forvaltningsnivå og hovedkontoret det andre. Antall regioner er redusert fra åtte til fem, og hovedkontoret er i tillegg omorganisert. Gjennom dette er det frigjort ressurser fra administrative oppgaver til utøvende tilsyn og rettleiding i virksomhetene.

Fra 1. juli 2015 ble Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning slått sammen til ett institutt med hovedkontor på Ås. Det nye instituttet har fått navnet *Norsk institutt for bioøkonomi* (NIBIO) og er en samlet enhet for et faglig og økonomisk solid forsknings- og utviklingsmiljø. Mer ressurser skal brukes på utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser skal gå til administrasjon, drift og vedlikehold.

Fra 2016 har det innenfor samferdselssektoren skjedd nye omorganiseringer. Det statlige aksjeselskapet Nye Veier AS ble etablert 1. januar 2016 og skal ha ansvaret for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde viktige hovedveier.

Jernbanereformen innebærer at det med virkning fra 1. januar 2017 ble opprettet et infrastruktur selskap og et Jernbanedirektorat. Det nye infrastrukturforetaket vil inkludere mesteparten av dagens Jernbaneverket. Selskapet organiseres som et statsforetak, med ansvar for blant annet drift, vedlikehold og utbygging av jernbaneinfrastrukturen, samt forvaltning av jernbaneeiendommer og togstyring. En mindre del av Jernbaneverket blir overført til det nye Jernbanedirektoratet som blant annet skal drive med langsiktig planlegging og konkurranseutsetting av persontogtilbud.

Fra 1. januar 2016 er 27 tidligere politidistrikter slått sammen til 12 politidistrikt. Reformen er gjort for å gjøre politiet mer operativt, synlig og tilgjengelig med forbedret kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger.

Fra 1. januar 2016 er organiseringen av den sentrale helseforvaltningen endret. Flere etater er slått sammen, og antallet etater i den statlige helse- og omsorgsforvaltningen er redusert fra 15 til 11. I tillegg skal administrative tjenester for disse etatene sentraliseres. Det er opprettet to nye etater, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og Direktoratet for e-helse.

Valgdirektoratet ble etablert 1. januar 2016 og er samlokalisert med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg. Bakgrunnen for etableringen er å sikre uavhengighet i valg arbeidet og dette er begrunnelsen for å skille ut driftsoppgaver som naturlig bør ligge i et direktorat.

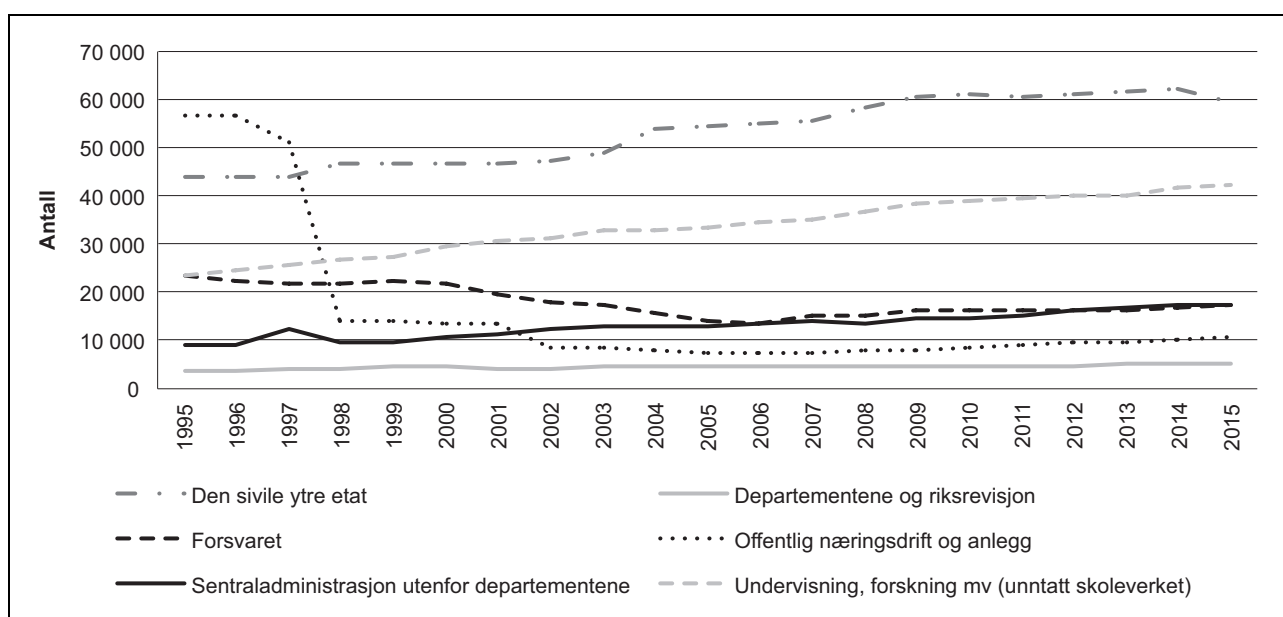
Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Det har de senere år vært gjennomført flere sammenslåinger av universiteter og høyskoler. Forvaltningsreformen for et tydelig skille mellom kirke og stat ble gjennomført fra 1. januar 2017. Reformen innebærer at det ved endring i kirkeloven har blitt opprettet et nytt rettssubjekt for Den norske kirke, og at prestedtjenesten og de ansatte ved bispeddømmekontorene og i Kirkerådet har ved en virksomhetsoverdragelse blitt overført fra staten til det nye rettssubjektet.

## 5.2 Ansatte i staten

Per 1. oktober 2015 var det ca. 161 000 ansatte i virksomheter innenfor det statlige tariffområdet. Timelønnte, overenskomstlønnte og dommere og ledere på egne kontrakter er også inkludert i dette tallet. Etter virksomhetsområder (departement med underliggende virksomheter) sysselsetter Kunnskapsdepartementet flest, etterfulgt av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Figur 5.1 viser antall ansatte etter etatsgrupper. Den inkluderer ikke timelønnte, overenskomstlønnte, ledere og dommere på egne kontrakter. Skoleverket er i sin helhet tatt ut.

Staten har blitt en klar kunnskapsorganisasjon og kvinners utdanningsnivå har økt. I 2014 er det omtrent like mange kvinner som menn som har høyere utdanning. I 2015 har en større andel kvin-



Figur 5.1 Figuren viser antall ansatte etter etatsgrupper.

Kilde: Tall til og med 2014 er fra statens sentrale tjenestemannsregister og tall for 2015 er fra statens lønnsstatistikk.

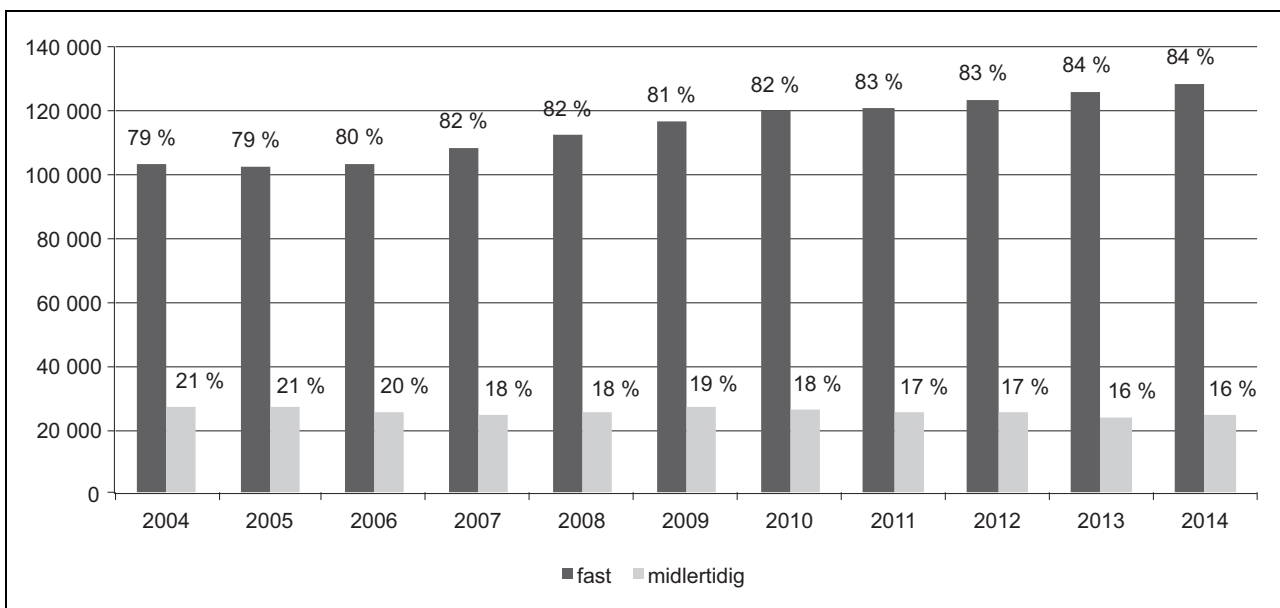


ner høyere utdanning fra universitet og høyskole sammenlignet med menn (tall fått fra SSB til SBU-rapport 2016). Generelt har andelen ansatte med utdanning fra universitet og høyskoler økt.

Det er ansatt litt flere menn enn kvinner i staten, men prosentmessig er det omtrent lik andel menn som kvinner. Det er store variasjoner mellom ulike fag- og yrkesgrupper og virksomheter.

Gjennomsnittsalderen på ansatte i staten har økt fra om lag 42 år i 1995 til om lag 44 år i 2004 og til 45 år i 2015. Den største andelen ansatte er i aldersgruppen 40 til 59 år. Det er en økning av ansatte i staten som er over 65 år.

Andelen fast ansatte økte fra 1995 til 2014. Forholdet mellom fast og midlertidig ansatte i perioden 2004–2014, viser at andelen midlertidig ansatte har falt fra 21 prosent til 16 prosent i denne perioden. Den prosentvise andelen midlertidige stillinger varierer mellom sektorene. Høyest andel av midlertidige ansettelser finner vi i universitets- og høyskolesektoren, samt i forsvaret. Fra om med 2015 baserer lønnsstatistikken seg på A-ordningen. En av konsekvensene av overgangen er at vi ikke lenger har statistikk om midlertidig tilsetting.



Figur 5.2 Andel midlertidig og fast ansatt, regulativlønte.

Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST).

## 6 Fornyning og forenkling – reformbehov

### 6.1 Innledning

Regjeringen vil trygge velferden gjennom blant annet å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Fornyning innebærer blant annet å fjerne unødvendige regler og rutiner som stjeler tid fra innbyggere, næringsliv og medarbeidere. Norge må i likhet med andre land foreta omlegginger for å møte strammere økonomiske tider og krav. Endringer i økonomiske utsikter gir utfordringer både for enkeltmennesker, næringslivet og offentlig sektor. Norge vil få en aldrende befolkning i årene som kommer, og det blir færre yrkesaktive til å finansiere velferden. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi — Produktivitetskommissjonens andre rapport) peker på betydningen av mer og bedre bruk av teknologi for å øke produktiviteten både i offentlig sektor og i næringslivet.

Innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført i 2015 viser at det fortsatt er mulig å forbedre kvaliteten på tjenestene. Utfordringene er dels knyttet til å utvikle en brukerorientert forvaltning og dels å få forvaltningen til å samordne seg på tvers av fag- og ansvarsområder. Offentlige virksomheter må bruke ny teknologi og nye arbeidsformer for å sikre at tjenestene er tilpasset de krav innbyggere og næringsliv stiller til virksomhetene. For å styrke brukerorienteringen er statlige virksomheter i 2016 pålagt å kartlegge hvordan brukere opplever virksomheten.

#### 6.1.1 Effektiv statsforvaltning

Offentlig forvaltning ivaretar viktige verdier som demokrati, rettssikkerhet, faglighet integritet, åpenhet og effektivitet. Offentlig sektor i Norge er svært velfungerende i internasjonal målestokk. Likevel er det mange muligheter for forbedring. Bruk av teknologi står sentralt for å forbedre og effektivisere offentlig sektor. Forbedring og digitalisering av arbeidsprosesser er viktig for at virksomhetene skal ha gode tjenester for innbyggerne. Det er behov for kompetanseheving og omskolering for å øke verdiskapningen.

Det overordnede målet for statens arbeidsgiverpolitikk er at den skal bygge på forvaltningsverdiene og skal bidra til å utvikle moderne og attraktive arbeidsplasser, slik at virksomhetene lykkes med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere og kan løse sine samfunnsoppdrag.

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten skal tydeliggjøre overordnet strategisk retning og gi nødvendig handlingsrom for virksomhetene. De lokale arbeidsgiverne skal være resultatorienterte, ha god gjennomføringsevne og legge til rette for aktivt medarbeiderskap. Arbeidsgiverpolitikken i staten skal sette rammer for arbeidsgiverne med lov- og avtaleverk og for utøvelse av ledelse som bidrar til effektiv oppgaveløsning i virksomhetene. Ledere skal ta ansvar og utnytte sitt handlingsrom slik at det skapes resultater sammen med medarbeiderne til verdi for samfunnet.

#### 6.1.2 Klart lovspråk

Regjeringens satsing på klart språk er et viktig bidrag til forenkling. Klart lovspråk innebærer at loven skal være forståelige for brukerne av loven. Brukerne i dette tilfellet er både de som utøver arbeidsgiverfunksjonen i staten, ansatte, tillitsvalgte, rådgivere, søkere til stillinger, advokater og domstolene. Klart lovspråk er viktig både for å styrke rettssikkerheten og ut fra demokratiske hensyn. Et klart lovspråk vil også bidra til raskere avklaring av spørsmål og redusere eventuelle tvister. Et klart lovspråk vil dermed innebære besparelser for det offentlige, både administrativt og økonomisk. Klart språk betyr at loven skal være forståelig og også presis for å unngå tvil. Et klart lovspråk innebærer også at man skal unngå spesi- aluttrykk dersom dette ikke er nødvendig for å sikre at ordlyden blir presis. For at loven skal fungere best mulig, må den utformes slik at arbeidsgiver og arbeidstaker kan forstå og praktisere loven riktig. I denne vurderingen inngår spørsmålet om hva skal reguleres i loven, hva som eventuelt skal reguleres i forskrift og hva som skal fremgå av veiledning til loven. En pedagogisk lov

kan være mer nyttig for brukerne enn en lov med henvisning til andre lover. Sentralt her blir derfor hvilke spørsmål som er regulert i arbeidsmiljøloven som også bør reguleres i den nye loven som skal gjelde for statens ansatte. Hensynet til brukerne kan veie tyngre enn det som lovteknisk er å anbefale. Dersom man tar hensyn til brukerne, kan loven bli mer omfattende.

Regler som gir rettigheter og plikter må ha en klar og presis utforming slik at den enkelte bruker så langt det er mulig skal kunne lese og ivareta sine rettigheter direkte ut fra loven. I vurderingen av hvordan reglene skal utformes vil det oppstå dilemmaer. En regulering som systematisk lister opp vilkårene kan være enkel å praktisere og forstå for noen, men kan i andre sammenhenger gi for lite rom for skjønn. Noen av de forholdene som skal reguleres i loven for statens ansatte er av en slik art. Dette gjelder særlig vilkårene for oppsigelse og avskjed. Fordi fakta som gjelder i den enkelte sak vil være av ulik art, kan det være behov for å utforme skjønnsmessige bestemmelser. Dagens bestemmelser er av blandet karakter. For eksempel benyttes det skjønnsmessige kriteriet «*saklig grunn*» i tjenestemannsloven §§ 9 og 10 nr. 4, mens det listes opp nærmere kriterier i §§ 10 nr. 2 og 15.

Som utgangspunkt må alle lovregler tolkes. Regler av mer generell karakter, hvor det er brukt ord og uttrykk som må utfylles med andre kilder, kan bli vanskelig å forstå for den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver, enn dersom det lages detaljerte regler. Samtidig må reglene ta høyde for at reglene skal omfatte alle typer statlige virksomheter og ulike stillinger, arbeidsforhold og situasjoner. Det er derfor vanskelig å regulere enhver rettighet eller plikt helt presist.

Arbidsforhold i statsforvaltningen inneholder både privat- og offentligrettslige regler. Privatrettslige regler kjennetegnes ved at reglene kan fravikes ved avtale mellom partene. Offentligrettslig regulering er ment å skulle være styrende for å oppnå bestemte løsninger og skal ikke kunne fravikes ved avtale. Forvaltningsloven § 2 annet ledd slår fast at avgjørelse om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann er et enkeltvedtak. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse, med noen viktige unntak. I tillegg til at forvaltningsloven gjelder, må virksomheten blant annet også følge likestillings- og diskrimineringslovgivningen og offentleglova.

Dette innebærer at både ledere og ansatte i statlig forvaltning, som arbeider med personalsaker, må ha kunnskap både om vilkårene som gjel-

der for ansettelse og for oppsigelse mv. (materielle regler), hvem som har myndighet til å treffe vedtak (personell kompetanse) og saksbehandlingsregler (prosessuelle regler).

Lovforslaget vil i hovedsak ta for seg tre områder: regler om ansettelse, regler om opphør av ansettelsesforhold og regler om vedtaksmyndighet og saksbehandling. Utformingen av de enkelte bestemmelsene vil kunne variere alt etter om de er av mer overordnet karakter, eller om de er mer detaljerte. Et mer generelt utformet regelverk vil fremstå som mer oversiktlig og umiddelbart lettere tilgjengelig, men vil kunne by på utfordringer når man skal forstå hva regelverket betyr og hvordan det skal anvendes i praksis. *Departementet* ønsker at loven skal være enkel å forvalte. Etter *departementets* oppfatning vil det ikke være hensiktsmessig med en utforming som innebærer at brukerne i stor grad må ty til andre rettskilder, i form av lovforarbeider, veiledninger og juridisk teori. Det må likevel være åpning for regulering i forskrift på noen områder. Det vil også kunne være aktuelt å utarbeide veiledningshefter til loven. Statens personelhåndbok vil fremdeles fylle en viktig funksjon når det gjelder informasjon, tolkning og praktisering av regelverket.

## 6.2 Høringsinstansens generelle tilbakemeldinger

Det generelle inntrykket fra høringen er at høringsinstansene er positive til forslag til ny lov om statens ansatte. De fleste slutter seg til at forslaget om ny lov vil legge til rette for effektivitet, fornying og forenkling i statsforvaltningen. Flere høringsinstanser påpeker at det er positivt med en harmonisering med arbeidsmiljøloven, og at det også er begrunnelse for å ha en særlov som regulerer ansettelsesforhold i staten. Forslaget om endret språkbruk og modernisering har fått bred tilslutning. Flere høringsinstanser trekker frem at departementets forslag i stor grad bygger på tjenestemannslovutvalgets enstemmige forslag. Tre av hovedsammenslutningene i staten, LO Stat, YS Stat og Unio mener imidlertid at høringsnotatet skiller seg vesentlig fra utvalgets forslag. Akademikerne på sin side skriver at departementets forslag på enkelte områder innebærer ytterligere forbedringer sammenlignet med forslaget som ble lagt frem av tjenestemannslovutvalget. Andre høringsinstanser mener at forslagene er balanserte og legger til rette for samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Innholdet i høringsuttalelsene er omtalt og referert i tilknytning til de enkelte tema i proposisjonen. Her nevnes generelle uttalelser fra noen høringsinstanser:

«*Finansdepartementets* overordnede syn er at den nye loven må bidra til å fremme omstilling, effektivitet og kvalitet i statsforvaltningen. En harmonisering med arbeidsmiljøloven kan isolert sett være positivt fordi det forenkler regelverket, men like sentralt er hensynet til statens særpreg og å unngå snevrere handlingsrom. I årene fremover vil det bli behov for betydelig endring og omstilling i staten, bl.a. som følge av ny teknologi, og det er viktig at lovverket støtter opp om slik omstilling.»

*Kunnskapsdepartementet* viser til:

«at UH-sektoren har særskilte behov og at gjeldende rett langt på vei har reflektert sektorens behov. KD ser nå at grepene som er tatt for å harmonisere regelverket med arbeidsmiljøloven, også medfører at en del av særreguleringene for universitets- og høyskolesektoren ikke videreføres.»

*Forsvarsdepartementet* har uttalt at de:

«er av den oppfatning at forslaget til ny lov om statens ansatte som er sendt på høring er positivt. Forsvarsdepartementet bemerker at selv om loven på flere områder harmoniseres med arbeidsmiljølovens regler, anbefales det likefullt å videreføre en egen lov for statens ansatte. Høringsforslaget innebærer likevel at man i stor grad imøtekommer behovet for forenkling og modernisering av lovverket. Forsvarsdepartementet støtter forslaget til endringer i språk- og begrepsbruk i loven.»

*Samferdselsdepartementet* med underliggende etater ser i det vesentlige svært positivt på forslaget til den nye loven. De uttaler at:

«Forslaget imøtekommer langt på vei et behov for forenkling, effektivisering og modernisering. Vi merker oss særlig forslagene om å fjerne ordningene med «mindretallsanke» i tilsettingssaker, stadfestelse av personalreglementer og Tilsettingsrådet for overtallige. Det er videre positivt at loven i en viss grad harmoniseres med arbeidsmiljøloven, men vi hadde helst sett at dette var gjort i enda større grad.»

*Landbruks- og matdepartementet* støtter KMDs vurdering av at det fortsatt er noen særlige hensyn som gjør seg gjeldende som begrunnelse for en egen lov for statsansatte i tillegg til arbeidsmiljøloven. De:

«mener det er bra at KMD har lagt vekt på å endre språk og begrepsbruk, forenkling og tydeliggjøring av lovbestemmelsene. Dette gjør loven mer tilgjengelig og anvendelig. Vi har også merket oss at KMD har lagt til rette for at den nye loven skal legge grunnlag for gode omstillingsprosesser i forvaltningen og samtidig legge til rette for en personalpolitikk preget av inkludering og mangfold.

Vi mener at det var et godt grep fra KMDs side å sette ned et offentlig utvalg til å vurdere modernisering av tjenestemannsloven og slik skape en bred oppslutning om grunnlaget for å innføre en ny lov. Vi ser det som en styrke at KMDs forslag er basert på balanserte endringsforslag fra utvalget. Det er lange tradisjoner i Norge for godt samspill mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden i norsk arbeidsliv. Når nå tjenestemannsloven skal endres, mener vi det er fornuftig fra KMDs side å gjøre dette i samråd med partene i arbeidslivet. Det gjør det enklere for de ulike virksomhetene å videreføre et godt samarbeidsklima lokalt.»

*Helse- og omsorgsdepartementet* har gitt uttrykk for behov for større harmonisering med arbeidsmiljøloven, og skriver:

«Generelt støtter Helse- og omsorgsdepartementet en harmonisering med arbeidsmiljølovens regler og modernisering av loven og begrepsbruken. Vi stiller spørsmål ved om det fremdeles er behov for en særskilt lov for ansatte i staten. Begrunnelsen synes å være at statsansatte utfører viktige arbeidsoppgaver på vegne av samfunnet som til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer, også i kommunesektoren. Etter vårt syn kunne spesielle hensyn for statsansatte reguleres med særbestemmelser i arbeidsmiljøloven.»

*Justis- og beredskapsdepartementet* skriver at de:

«er i all hovedsak positiv til de fleste av endringene som foreslås, og vi støtter behovet for forenkling, modernisering og harmonisering med arbeidsmiljøloven. Dette er etter vårt

syn et viktig tiltak for å modernisere offentlig sektor.»

*Domstoladministrasjonens* generelle tilbakemelding er at de:

«er enig i at det er behov for å gjennomgå reglene om ansettelsesforhold i staten, og at reglene for statsansatte i så stor grad som mulig bør harmoniseres med reglene som gjelder for arbeidstakere i andre sektorer. Vi registrerer at tjenestelovutvalget og departementet har vurdert om det er grunn til å ha en særlov for statens ansatte, og har konkludert med at det bør gis en ny særlov.

Når man har besluttet at det skal gis en egen lov om statens ansatte, gir forslaget til ny lov en regelteknisk og språklig mer moderne og bedre regulering av forholdene loven gjelder. Lovforslaget er enklere å forstå enn dagens tjenestemannslov, og vil sannsynligvis være et bedre utgangspunkt når det skal foretas lovendringer i framtiden. Forslaget til ny lov innebærer også en innholdsmessig modernisering som er både nødvendig og hensiktsmessig.»

*Miljødirektoratet* skriver:

«Forslaget til ny lov om statens ansatte fremstår mer tidsriktig, både med hensyn på språk og struktur. Lovteksten er generelt tydeligere fremstilt og konkretisert. Det er positivt å merke seg en bredere harmonisering med Arbeidsmiljøloven, selv om vi mener departementet kunne gått lengre i sin tilnærming, gitt forslagene som fremmes av tjenestemannslovutvalget.»

*Difi* skriver:

«Vi imøteser en modernisering av loven slik som høringsnotatet legger opp til. Vi anser at dette vil føre til at loven i større grad vil være tilpasset den generelle utvikling og de endringer i statsforvaltningen som har tilkommet den senere tid.»

*Politidirektoratet* mener at utkastet er i samsvar med de behov for modernisering og forenkling som følger av samfunnsutviklingen på rettsområdet. De mener det er særlig viktig med en harmonisering av reglene for statsansatte opp imot

arbeidsmiljølovens bestemmelser. Samme generelle tilbakemelding gis fra Kriminalomsorgsdirektoratet, UDI og Sysselmannen på Svalbard.

*NTNU skriver:*

«NTNU er enig i flere av de grep som er tatt med forslag til ny lov om statens ansatte: En mer oversiktlig lov, et enklere og mer tilgjengelig språk, struktur med inndeling i flere kapitler, fjerning av skillet mellom sterkt og svakt stillingsvern, og lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet i det offentlige.»

*Mattilsynet skriver:*

«Mattilsynet imøteser den nye loven og mener at den bidrar til en forenkling av regelverket. Lovforslaget er også lettere lesbar enn dagens tjenestemannslov som kan oppleves som krevende. Vi mener harmoniseringen med arbeidsmiljølovens bestemmelser, der det er mulig, også er positivt. At aktuelle bestemmelser i arbeidsmiljøloven tas inn i den nye loven, gir også bedre oversikt over regelverket som gjelder, jf. eksempelvis om fortrinnsrett for deltidansatte.»

*Jernbaneverket* skriver:

«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.»

Dette synet har også Kystverket.

YS Stat skriver:

«Selv om departementets lovforslag tilsynelatende, på de fleste områder, er i tråd med Tjenestemannslovutvalgets rapport, konstaterer YS Stat at balansen i utvalgets forslag er, med de endringers om foreslås, vesentlig forskjøvet. På flere områder foreslås det bestemmelser som ikke er i tråd med utvalgets forslag. Noen av forslagene kan sies å være av mindre betydning eller lovgivningstekniske bedre løsninger enn det utvalget foreslo. Flere av forslagene innebærer imidlertid materielle endringer fra det utvalget foreslo, og forslaget utelater på flere punkter utvalgets forslag. Vi etterlyser en nærmere begrunnelse for flere av forslagene.»

De skriver videre:

«Samlet sett bærer høringsnotatet preg av en sterk politisk styring på høringsstadiet, og YS Stat mener dette undergraver Tjenestemannslovutvalgets arbeid og forslag, og dermed tilliten mellom departementet og hovedsammenslutningene. (...) Vi frykter med dette at målsettingen om «endringer som kan stå seg over tid» ikke oppnås. (...) YS stiller seg bak de forslagene departementet fremmer i tråd med utvalgets forslag. Vi kan imidlertid ikke støtte et forslag som rokker ved denne balansen.»

Unio mener at departementet ikke har ivaretatt forslaget som ble fremmet av tjenestemannslovutvalget og skriver i sitt høringssvar:

«Tjenestemannslovutvalget la frem forslag til lovendring som kunne bidra til redusert midlertidig tilsetning i Staten. I tillegg foreslo utvalget viktige endringer i forskriften til tjenestemannsloven blant annet ved at vikarer for vitenskapelig tjenestemann skulle få rettigheter som andre ansatte i staten, samt at bortfall av midler for ansatte på ekstern finansiering ikke lenger skal være oppsigelsesgrunn alene. Imidlertid er høringsnotatet vesentlig endret ved at dagens regler for midlertidig tilsetning videreføres, samtidig som forslagene som bidrar til å svekke stillingsvernet og de ansattes innflytelse over tilsetningsprosessen opprettholdes. Som vi pekte på ovenfor er dermed den skjøre balansen som var til stede i lovutvalgets innstilling borte.» «I høringsnotatet tas det opp temaer som ikke har vært behandlet av utvalget som arbeidsgivers styringsrett, virk-

somhetsoverdragelse og fortrinnsrett for deltidsansatte. På disse og flere andre punkter er departementets fremstilling uklar, f.eks. om departementets forslag om plikt til å overta en annen stilling er ment som en utvidelse av styringsretten eller ikke.»

LO, med tilslutning av LO Stat, har uttalt seg kritisk til forslaget:

«Departementets forslag er fremstilt som en oppfølging av tjenestemannsutvalgets rapport. Dette er misvisende. LO reagerer på at departementet fremmer forslag som på flere sentrale områder er i strid med utvalgets rapport. Departementets forslag svekker gjennomgående de ansattes rettigheter i betydelig grad, bl.a. ved redusert stillingsvern, utstrakt adgang til forskriftsregulering, økt bruk av midlertidig ansettelse. Dette samtidig som den ansattes plikter foreslås utvidet. Dette innebærer at balansen mellom arbeidsgiver og de ansatte kraftig forrykkes.

LO er svært kritiske til at forslaget legger opp til utstrakt bruk av forskrifter på sentrale områder. De omfattende forslag til nye forskriftshjemler vil innebære en maktoverføring fra Stortinget til departementet. Den enkelte borger, som Regjeringen ellers er opptatt av, fratas de rettsikkerhetsgarantier som en endring i formell lov innebærer. Hensynet til en effektiv domstolskontroll, demokratikontroll og forutsigbarhet med hensyn til ens egen rettsstilling taler mot at det gis adgang til omfattende forskriftsregulering. LO ser ikke grunn til at departementet skal kunne forskriftsregulere bestemmelser som etter arbeidsmiljøloven i dag er inntatt uttømmende i lov, eller som kan overprøves i det konkrete tilfellet av domstolene. Dette gjelder for eksempel sentrale spørsmål som oppsigelsesvern, hvordan ansettelsesretten skal benyttes, fortrinnsrett, hva som regnes som annen passende stilling, virksomhetens omplasseringsplikt mv.»

Akademikerne støtter det fremlagte forslaget og skriver i sitt høringssvar:

«Akademikerne mener begrepet «arbeidstaker» bør brukes i ny lov, og deler ikke departementets oppfatning om at det er viktig å skille mellom arbeidstakere i privat og offentlig sektor. Det kan bemerkes at kommunal sektor også er en del av offentlig sektor, men at man

her er omfattet av arbeidsmiljøloven og dermed bruker begrepet arbeidstaker.

Noe av hensikten bak en endring av eksisterende tjenestemannslov, har vært å oppnå størst mulig grad av harmonisering. Begrepet «statsansatt» bidrar ikke til dette. Tvert om skaper begrepet «statsansatt» inntrykket av at ansatte i staten er noe helt eget og annerledes enn i resten av det norske arbeidsliv. Akademikerne mener det ikke foreligger noen gode grunner for et begrepsmessig skille mellom statlige og private ansatte. Vi oppfatter begrepet arbeidstaker som dekkende, og minner om at et enstemmig tjenestemannslovutvalg stilte seg bak forslaget om å ta arbeidstakerbegrepet i bruk i loven.»

Av andre organisasjoner som har gitt høringssvar støttes forslaget av *NITO*, *Den norske legeforening* og *Norges Offisersforbund*. Parat er kritiske og mener at departementets høring ikke følger tjenestemannslovutvalgets forslag.

### 6.3 Departementets generelle vurderinger

#### 6.3.1 Innledning

*Departementet* fremmer et lov forslag som i stor grad bygger på tjenestemannslovutvalgets anbefalinger. Det er tatt hensyn til høringsinnspill som påpeker avvik fra tjenestemannslovutvalgets enstemmige innstilling, og det endelige forslaget er justert på flere punkter for å imøtekomme disse. Dette gjelder blant annet spørsmål om forskriftshjemmel, vilkår for oppsigelse og rammer for midlertidige ansettelser.

#### *Språklig modernisering*

Det er et mål for *departementet* å gi lovutkastet en språklig utforming som gjør den nye loven enklere å forstå og praktisere enn dagens lov. Dette handler ikke bare om å bytte ut begreper, men i enda større grad å bruke moderne språkformer og forenkle språkføringen. *Departementet* ønsker å modernisere lovens språk på flere områder. Dette omfatter blant annet lovens tittel og hvordan man skal omtale de to hovedgruppene av arbeidstakere som loven omfatter; embetsmenn og tjenestemenn. Det vises til kapittel 8 om terminologi mv.

#### 6.3.2 Forenkling, harmonisering og statens særlige behov

*Departementet* viser til at lovforslaget regulerer vilkår for ansettelse og opphør av ansettelsesforhold, regler knyttet til hvem som kan treffe vedtak og prosessuelle regler for saksbehandling og domstolsbehandling. Lovforslaget tar både hensyn til behovet for harmonisering med arbeidsmiljøloven på de områdene der hvor det er naturlig og ønskelig, og ivaretar samtidig en regulering som er nødvendig fordi statsansatte utfører oppgaver på vegne av samfunnet som adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer.

De særlige hensynene som begrunner egen lov for statens ansatte, er knyttet til behovet for tilittsskapende rekruttering der konkurranse om stillinger, transparens og etterprøvbare veier tyngre enn hensynet til raske og enkle prosesser. *Departementet* har også vektlagt tjenestemannslovutvalgets anbefalinger om videreføring av kollegiale tilsettingsorganer med representasjon fra de ansattes organisasjoner, samt videreføring av at det fremforhandles personalreglement i den enkelte virksomhet.

Når det gjelder reguleringen av midlertidig ansettelse og bestemmelser om opphør av arbeidsforhold, er det etter *departementets* vurdering lagt opp til en regulering som i stor grad er en harmonisering med arbeidsmiljøloven. *Departementet* bygger her i all hovedsak på forslagene fra tjenestemannslovutvalget. *Departementet* har foreslått at oppsigelsesreglene skal være like for fast og midlertidig ansatt uavhengig av ansettelsestid. *Departementet* foreslår å videreføre adgangen til fortrinnsrett til andre stillinger i staten dersom oppsigelsen er begrunnet i virksomhetens forhold, men ikke dersom oppsigelsen er begrunnet i arbeidstakers forhold. *Departementet* foreslår, i likhet med tjenestemannslovutvalget, å oppheve Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten. Begrunnelsen er at de enkelte statlige virksomheter bør ha ansvaret for ansettelsene, også i tilfelle, det er søknader fra statsansatte med fortrinnsrett.

Et tema som ikke ble behandlet av tjenestemannslovutvalget, var om det kan gjøres unntak fra reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 for omorganiseringer innad i staten. Bakgrunnen for at *departementet* ba om innspill til spørsmålet, er at direktivet som ligger til grunn for arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse åpner for at det gjøres unntak for overføring av administrative funksjoner mellom administrative

myndigheter. *Departementet* vil ikke foreslå å gjøre unntak fra bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse for omorganiseringer internt i staten. Det vises til de nærmere vurderingene i kapittel 12.10 i proposisjonen for dette spørsmålet.

Når det gjelder uenighet og tvister i arbeidsforhold er det ønskelig at disse blir løst i minnelighet mellom partene. Dersom dette ikke er mulig, mener *departementet* at forvaltningen er best tjent med å behandle tvistene i forvaltningen. *Departementet* mener at det på dette punktet ikke er ønskelig med en full harmonisering med arbeidsmiljøloven, og foreslår å beholde den forvaltningsrettslige klageordningen som gjelder i staten. *Departementet* mener det ikke er ønskelig at en ny lov bidrar til at flere saker enn i dag behandles i domstolsapparatet. Dette vil kunne bidra til økte kostnader både for staten og for den enkelte arbeidstaker.

Tjenestemannslovutvalget legger stor vekt på begrepsharmonisering med arbeidsmiljøloven, men *departementet* legger vekt på at det er behov for et begrep som både er dekkende for tjenestemenn og embetsmenn.

*Departementet* viser til at lovforslaget er ment å skulle ivareta en interesseavveining av – på den ene siden – statens arbeidsgiverinteresser og – på den andre siden – hensynet til rettsikkerhet for den enkelte ansatte. Hensynet til å ivareta interessene til statens arbeidstakere og en regulering som legger til rette for forsvarlig saksbehandling må avveies mot hensynet til effektivitet, kostnadskontroll og behovet for å ivareta statens arbeidsgiverinteresser. *Departementets* forslag er ment å skulle ivareta en rimelig god balanse mellom disse kryssende hensynene.



## 7 Embetsmannsordningen

### 7.1 Generelt

Tjenestemannsloven bestemmer i § 1 nr. 1 annet punktum at loven gjelder embetsmenn «der det er uttrykkelig sagt». Mange av paragrafene omtaler også embetsmenn. I tillegg finnes bestemmelser om embetsmenn i Grunnloven, og også annen lovgivning inneholder enkeltbestemmelser om embetsmenn.

Embetsmenn utgjør en liten, men sentral gruppe av statens ansatte. De var ikke omfattet av de to første tjenestemannslovene, verken loven av 15. februar 1918 eller loven av 10. juni 1977. Grunnloven inneholdt enkelte bestemmelser om embetsmenn. Særlig viktige er Grunnloven § 21 om hvordan et embetsforhold oppstår og § 22 om hvordan det opphører. I tillegg kan § 23 om bibehold av tittel og rang etter avskjed i nåde, § 28 om embetsutnevnelser og § 114 om krav til norsk statsborgerskap nevnes. Det fantes noen bestemmelser ellers i lovverket, blant annet straffelovens ikrafttredelseslov § 10 om avskjed av «Embeds- eller Bestillingsmand» ved dom i sivil sak. På bakgrunn av en innstilling av 27. juli 1964 («Tjenestemannslovkomitéen») og en innstilling av 30. august 1971 om avskjedigelse mv. av embetsmenn («Stabelutvalget»), ble det foreslått at embetsmenn og tjenestemenn på vesentlige områder skulle omfattes av en felles lov. På bakgrunn av dette ble det utformet flere forslag til endringer i Grunnloven. Ingen av disse forslagene fikk grunnlovsmessig flertall. Da tjenestemannsloven ble vedtatt i 1983, baserte denne loven seg derfor på bestemmelsene om embetsmenn i Grunnloven, som i stor utstrekning var og er de samme som i 1814. Reglene om avskjed er tilført en bestemmelse om avskjed ved oppnådd aldersgrense, og det er åpnet for å utnevne embetsmenn, med unntak av dommere, på åremål.

Grunnloven § 22 inneholder en todeling av gruppen embetsmenn. Paragraf 22 første ledd omtaler de som både kan avskjediges administrativt, det vil si ved kongelig resolusjon, og ved dom, gjerne omtalt som «avsettelige embetsmenn». Annet ledd inneholder de som bare kan avsettes ved dom, de «uavsettelige embetsmenn». Til den

første gruppen hører statsministeren og statsrådets øvrige medlemmer, samt statssekretærene. Videre omfatter denne gruppen embetsmenn som er ansatt ved Statsministerens kontor, i departementene, ved diplomatiet eller konsulatvesenet, dessuten sivile overøvrighetspersoner, sjefer for regimenter og andre militære korps, kommandanter på festninger og høystbefalende på krigsskip. Sivile overøvrighetspersoner omfatter fylkesmenn. Den andre gruppen omfatter alle andre embetsmenn, inkludert dommere og blant annet flere etatsledere, noen av Forsvarets embetsmenn, embetsmenn i påtalemyndigheten (med unntak av Riksadvokaten) og politiet. Over tid er denne gruppen blitt mindre, som følge av at embeter er blitt omgjort til tjenestemannsstillinger og av andre årsaker. Dette omfatter tidligere embeter i statskirken, professorer, fylkesleger og en del embeter i Forsvaret.

Det er bare Kongen som kan utnevne embetsmenn, fast eller på åremål. Med et begrenset unntak er det også bare Kongen som kan konstituere embetsmenn (midlertidig). Grunnloven § 22 er ikke ansett for å være til hinder for at embetsmenn i utenriktjenesten og i Forsvaret er blitt pålagt beordringsplikt, gjerne omtalt som flytteplikt (utenriktjenesten) eller plikt til å la seg disponere til stilling i Norge og i utlandet (Forsvaret).

Alle embetsmenn kan avskjediges fra sitt embete uten dom når de har nådd en lovbestemt aldersgrense. Embetsmenn kan bli fradømt sitt embete i straffesak eller ved sivil dom. For de embetsmenn som bare kan avskjediges ved dom etter Grunnloven § 22 annet ledd, gjelder at de likevel kan suspenderes av Kongen, men de må da straks tiltales for domstolene. De må heller ikke forflyttes mot sin vilje. For embetsmenn omfattet av § 22 første ledd, er det også lagt til grunn at de kan suspenderes av Kongen.

Grunnlovens bestemmelser medfører at embetsmenn ikke kan sies opp fra sine stillinger, men må eventuelt avskjediges. I Ot.prp. nr. 72 (1981–82) (side 31) er det uttalt at tjenestemannsloven ikke tar sikte på å gi en uttømmende beskrivelse av de avskjedsgrunner som kan

benyttes, verken for avsettelige eller uavsettelige embetsmenn. Tjenestemannsloven inneholder nå avskjedsgrunner for embetsmenn i §§ 10 nr. 3, jf. nr. 2, 15 og 15A. Sistnevnte er en videreføring av den nå opphevede straffelovens ikrafttredelseslov § 10 for så vidt gjelder embetsmenn, og kan bare benyttes ved avskjed ved dom, ikke ved administrativ avskjed. Når det gjelder avskjed av enkelte av de embetsmenn som er omtalt i Grunnloven § 22 første ledd, nemlig regjeringens medlemmer og statssekretærene, står Kongen fritt til å avskjedige disse. Det ble uttalt i nevnte proposisjon (side 2) at man nå vil kreve en «personlig svikt hos vedkommende embetsmann som gjør ham uskikket til å inneha stillingen» for å kunne gå til avskjed av andre embetsmenn omfattet av første ledd.

I tjenestemannsloven er det ikke grunnlag for å gå til avskjed uten lønn av en embetsmann som følge av at «stillingen inndras eller arbeidet faller bort», det vil si forhold som kan danne grunnlag for oppsigelse av tjenestemenn. Imidlertid er det kjent at avskjed av en embetsmann av slike årsaker ble foretatt kort tid (1820) etter Grunnlovens vedtagelse. For embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 første ledd medfører dette at disse embetsmenn både har et spesielt sterkt stillingsvern, men samtidig en omfattende plikt til å finne seg i endringer i sitt arbeidsforhold og sine funksjoner. Dette er i en viss utstrekning nå regulert i tjenestemannsloven § 12 første og annet punktum. Omorganiseringer og andre endringer kan medføre at en embetsmann må akseptere å bli stilt til rådighet for spesielle oppdrag. For departementsembetsmenn er det uttalt i proposisjonen (side 6) at dette kan være aktuelt «særlig i forbindelse med reorganisering av departementet, endringer i departementets fagområde eller ved omlegging av departementets politikk som krever nye ledere». Det er en forutsetning at det finnes et saklig grunnlag for dette; man kan ikke bli stilt til rådighet rent vilkårlig.

## 7.2 Departementets vurderinger

Tjenestemannslovutvalget hadde ikke som del av sitt mandat å vurdere embetsmannsordningen. I høringen uttalte departementet at lovforslaget i hovedsak inneholder en videreføring av gjeldende rett for embetsmenn. Høringsinstansene har derfor i liten grad hatt kommentarer. Det vises til kapittel 7.3 som omhandler forslag til endringer for embetsmenn. Bestemmelsene om embetsmenn er i dag ikke samlet i et eget kapittel, men

spredt tematisk i tjenestemannsloven. Det foreslås at ny lov skal omfatte embetsmenn der dette er uttrykkelig sagt. Dette er i samsvar med gjeldende lov. Det følger av dette at andre bestemmelser i loven ikke skal gis tilsvarende anvendelse for embetsmenn.

For lovbestemmelser vises til forslaget til ny lov. Enkelte andre forhold som berører embetsmenns rettsstilling, vil bli omtalt i tilknytning til de enkelte temaer og paragrafer nedenfor. Da lovutkastet i all hovedsak viderefører bestemmelsene om embetsmenn, ble disse ikke omfattet av den ordinære høringen.

*Departementet* foreslår at man i den nye loven i all hovedsak viderefører reglene om embetsmenn som i dag finnes i tjenestemannsloven, og dermed den rettsstillingen for embetsmenn som gjelder i dag. Det medfører at dommer og eldre proposisjoner og innstillinger fremdeles vil være sentrale i reguleringen av embetsmenns rettsstilling. Forslagene i denne proposisjonen omfatter bare noen justeringer, som det gjøres nærmere rede for nedenfor. Statens embetsmenn utgjør en spesiell gruppe arbeidstakere, som tidligere i stor utstrekning hadde sine rettigheter regulert gjennom sedvane og avgjørelser fra domstolene. Dette er fremdeles relevante rettskilder.

*Departementet* mener at det er behov for å foreta en gjennomgang av embetsmannsordningen, og har igangsatt et slikt arbeid. Behovet for lovendringer i regelverket om embetsmenn vil bli nærmere vurdert.

## 7.3 Endringsforslag

*Departementet* har avdekket at loven mangler en klar søksmålsfrist for vedtak fattet av Kongen i statsråd vedrørende suspensjon eller avskjed av embetsmenn. Disse vedtakene kan ikke påklages, men embetsmannen kan eventuelt bringe vedtaket inn for domstolene. *Departementet* foreslår at det tas inn en ny bestemmelse om søksmålsfrist for å gjøre rettstilstanden klarere, se lovutkastets § 36 fjerde ledd.

For å klargjøre rettstilstanden foreslås det videre å lovfeste bestemmelsen om at innleie ikke kan benyttes til embeter. Nå er det bare forutsatt i forarbeider og omtalt i Statens personhåndbok, at innleieadgangen er begrenset til tjenestemannsstillinger, ikke embeter og heller ikke andre stillinger hvor Kongen i statsråd er den som ansetter. Det vises til lovforslagets § 14 tredje ledd som eksplisitt vil fastslå at dette også gjelder for embetsmenn. Det må legges til grunn tilsvarende

for statsansatte som beskikkes av Kongen i statsråd.

Det er også antatt at bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte i arbeidsmiljøloven § 14-3 ikke kan gis anvendelse for embetsmenn. Det er ikke gjort et formelt unntak fra denne bestemmelsen for embetsmenn eller statens tjenestemenn. *Departementet* har imidlertid i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at denne bestemmelsen ikke kan gis anvendelse for embetsmenn av konstitusjonelle grunner. Det forslås at dette skal fremgå av den nye lovens bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte, ved at denne får begrenset virkeområde knyttet til statsansatte. Vi viser til omtale av forslaget til bestemmelse i kapittel 16.4.3, jf. lovutkastets § 13.

Tjenestemannsloven § 12 første punktum slår fast at embetsmann ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Dersom vilkårene for oppsigelse eller avskjed etter lovens §§ 9 eller 10 er til stede, kan vedkommende i stedet pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag, jf. § 12 annet punktum. Bestemmelsen er uklar, snever og lite praktisk. Den har vist seg lite anvendelig, og det er betydelig tvil knyttet til hva som kan regnes som «likeverdig stilling». Det er derfor behov for en justering av teksten, slik at pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag omfattes av den ordinære bestemmelsen.

*Departementet* foreslår at bestemmelsen forenkles noe for statsansatte, slik at disse blir forpliktet til å finne seg i endringer i ansvar og arbeidsoppgaver, omorganiseringer eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag. Sistnevnte bør kunne gjennomføres selv om vilkårene for oppsigelse ikke er til stede. Det vises til kapittel 12. Tilsvarende endring bør samtidig gjennomføres for embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor, selv om vilkårene for avskjed etter gjeldende lovs § 10 nr. 3, jf. § 10 nr. 2 bokstav a og b, ikke er til stede. Grunnvilkåret er at omplasseringen av embetsmannen er saklig ut fra virksomhetens behov og arbeidsgivers disposisjoner. Den enkelte embetsmanns arbeidsavtale vil også kunne være et moment i den samlede vurderingen av om vilkårene er oppfylt. Vi viser til omtale av forslaget vedrørende statsansatte i kapittel 12.4 til § 16 første ledd.

På enkelte områder er det i dag relativt parallelle bestemmelser knyttet til embetsmenn og tjenestemenn. Eksempelvis kan nevnes tjenestemannsloven §§ 3 og 6 nr. 1 om konstitusjon og

midlertidig tilsetting, og oppsigelse eller avskjed som følge av sykdom, kvalifikasjonsmangel eller andre grunner, jf. § 10 nr. 2 og 3. Endring av regelverket knyttet til tjenestemenn fører til forskjellige regler for de to gruppene. Dette er en nødvendig følge av en harmonisering med enkelte av arbeidsmiljølovens bestemmelser for tjenestemenn. En mer gjennomgripende endring av bestemmelsene om embetsmenn må avvente en nærmere vurdering av embetsmannsordningen.

#### 7.4 Embetsmenns forhold til ny lov og arbeidsmiljøloven

Etter tidligere lov av 7. desember 1956 nr. 2 om arbeidervern § 1 kunne Kongen avgjøre om og i hvilken utstrekning den offentlige forvaltning skulle unntas fra loven. Med hjemmel i § 46 nr. 2 var offentlige tjenestemenn og embetsmenn unntatt fra lovens bestemmelser om oppsigelse. Tidligere lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. omfattet som hovedregel enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, jf. § 2 nr. 1. Det kunne etter § 2 nr. 3 annet ledd gjøres unntak fra loven for deler av den offentlige forvaltning dersom virksomheten var av så særegen art at den vanskelig lot seg tilpasse lovens bestemmelser. Videre fastsatte § 3 nr. 1 at enhver som utførte arbeid i en annens tjeneste var å regne som arbeidstaker. I kapittel XII om oppsigelse, avskjed med mer var det i § 56 fastsatt at Kongen kunne avgjøre om og i hvilken utstrekning de følgende bestemmelsene i kapitlet skulle gjelde for arbeidstakere som omfattes av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn med mer eller som er embetsmenn. Med hjemmel i denne bestemmelsen var det i forskrift av 17. juni 1977 nr. 9383 (med senere endringer av 27. mai 1994 nr. 364 og 17. februar 1995 nr. 318) bestemt følgende i punkt VIII om offentlige tjenestemenn:

«Det gis unntak fra §§ 56A – 65 og §§ 66-67 for arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste som omfattes av lov om statens tjenestemenn, jf. arbeidsmiljøloven § 56 første ledd.»

Det kan følgelig se ut til at man i utgangspunktet hadde ment at tidligere lover om arbeidervern og arbeidsmiljø også omfattet embetsmenn, også etter at embetsmenn delvis ble omfattet av tjenestemannsloven av 1983. Dette fremgår av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (side 80).

Da gjeldende arbeidsmiljølov ble utarbeidet, ble det opprinnelig lagt til grunn at statens tjenestemenn fullt ut skulle være omfattet av den nye loven. Dette skulle være en del av et harmoniseringsarbeid mellom regelverket i staten og det øvrige arbeidsliv. Samtidig ble det utarbeidet en ny lov om statens embets- og tjenestemenn. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) ble det sagt (side 80) at det ville være behov for «å opprettholde en hjemmel for å fastsette unntak fra lovens oppsigelsesregler for embetsmenn.»

Ny lov om statens embets- og tjenestemenn trådte imidlertid aldri i kraft, tjenestemannsloven av 1983 ble fortsatt gjeldende og den nye arbeidsmiljøloven av 2005 ble som følge av dette noe endret.

I arbeidsmiljøloven av 2005 ble det tatt inn tilsvarende bestemmelser som i tidligere lov. I § 1-2 tredje ledd ble det bestemt at Kongen kan gi forskrift om og i hvilken utstrekning bestemmelsene i kapittel 14, 15, 16 og 17 skal gjelde for arbeidstakere som omfattes av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn med mer eller som er embetsmenn. I Ot.prp. nr. 24 (2005–2006), som ble fremmet av Arbeids- og sosialdepartementet, ble det sagt (side 10–11) at § 1-2 «tilsvarer gjeldende lov § 56 første ledd, men har også henvisning til kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse. Endringen gjøres for å ha tilstrekkelig hjemmel for å fastsette unntak for embetsmenn når det gjelder reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse». Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1567 omtaler i § 1 statens tjenestemenn og embetsmenn. Denne lyder:

«Arbeidsmiljøloven § 14-2, § 14-4, § 14-9–§ 14-14, § 15-1–§ 15-9, § 15-11–§ 15-14, § 15-16, § 17-1 og § 17-3–§ 17-5 gjelder ikke for arbeidstakere som omfattes av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. eller som er embetsmenn.»

Et unntak i forskrift for embetsmenn fra reservasjonsretten etter arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (§ 16-3) er ikke blitt gjort, slik som omtalt i nevnte proposisjon.

Det ser ut som at man både etter den tidligere arbeidervernlovgivning og etter gjeldende arbeidsmiljølov av 2005, har lagt til grunn uten reservasjoner at arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse for embetsmenn, med mindre det er gjort formelle unntak fra dette klare utgangspunktet.

Det må imidlertid legges til grunn, at i den grad det kan sies å foreligge strid mellom bestem-

melser i gjeldende tjenestemannslov og bestemmelser i arbeidsmiljøloven, vil tjenestemannsloven, som særlov, gå foran bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Embetsmenns forhold til arbeidsmiljøloven er bare berørt i svært få saker fra Høyesterett, og da slik at dette ikke har vært sentralt i saken. I en kjennelse av 23. mars 1995, vedrørende en konstituert dommer, uttalte Høyesterett (Rt. 1995 side 506) at den fant «grunn til å innskyte at om det skulle være nyttet konstitusjon i et tilfelle hvor det burde ha vært foretatt vanlig utnevning, vil dette ikke kunne lede til at den konstituerte får krav på å bli ansett som fast utnevnt, jf. Rt-1918–646 og Stabelutvalgets innstilling side 43. Den rettslige situasjon er her en annen enn for arbeidstakere som går inn under arbeidsmiljøloven. Hensynet bak reglene om midlertidig tilsetning er heller ikke helt ut de samme i det statlige og private arbeidsliv, jf. Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 9.»

*Departementet* viser til at Høyesteretts kjæremålsutvalg i en kjennelse av 5. oktober 2000 (Rt. 2000 side 1672), har uttalt seg om embetsmenns forhold til arbeidsmiljøloven. Retten uttalte at arbeidsmiljølovens bestemmelser bare får anvendelse for embetsmenn der dette er uttrykkelig bestemt. Det er noe uklart hvor langt Høyesteretts kjæremålsutvalgs uttalelse strekker seg. Saken gjaldt spørsmål knyttet til avskjed av embetsmenn og prosessregler. Det synes imidlertid å være klart, at på slike områder vil arbeidsmiljøloven ikke komme til anvendelse selv om det ikke er fastsatt bestemmelser om unntak. På den annen side kan det hevdes ikke å være grunn til å unnlate anvendelse av bestemmelser av mer generell art, for eksempel bestemmelser om krav til arbeidsmiljøet, verneombud, arbeidsmiljøutvalg med mer.

Det var ikke uttrykkelig bestemt i arbeidsmiljøloven av 1977, og er heller ikke bestemt i arbeidsmiljøloven av 2005, at enkelte bestemmelser får anvendelse for embetsmenn. Det ville likevel være en spesiell rettsstilstand dersom særloven som spesielt regulerer rettsstilstanden for embets- og tjenestemenn bare omfatter embetsmenn der det uttrykkelig er sagt, samtidig som arbeidsmiljølovens bestemmelser, for eksempel om ansettelse samt opphør av og tvister om arbeidsforhold, uten begrensninger skulle omfatte embetsmenn.

I en dom av 29. april 2014, som gjaldt en søker som mente seg forbigått ved en utnevning, uttalte Høyesteretts flertall seg om domstolenes prøvingskompetanse ved utnevninger av Kongen i statsråd (Rt. 2014 side 402). Det ble av førstvotende sagt at Grunnloven § 21, jf. § 28, ikke fører

til at prøvingskompetansen er mer begrenset enn ellers. Dommens tema var først og fremst beskyttelse mot kjønnsdiskriminering, og det ble vist til en avgjørelse i EU-domstolen. Høyesteretts flertall uttalte: «En annen sak er at innslaget av faglig skjønn ofte vil være større der utnevnelsen gjelder lederstillinger og/eller foretas av Kongen i statsråd, slik at domstolenes prøvingskompetanse av den grunn er begrenset.» Denne saken gjaldt først og fremst bestemmelser i likestillingsloven, men også bevisbyrderegelen i arbeidsmiljøloven § 13-8 om vern mot diskriminering ble omtalt i tilknytning til dette.

Det kan på denne bakgrunn reises tvil om det er tilstrekkelig grunn til å gjøre eksplisitte unntak fra arbeidsmiljøloven i forskrift for embetsmenn. Da Grunnloven eksempelvis er til hinder for at embetsmenn kan sies opp, er det ikke annet enn opplysningshensyn som tilsier at embetsmenn, ved forskrift, skal unntas fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelse. I arbeidsrettslig teori er spørsmål knyttet til rekkevidden av bestemmelser i arbeidsmiljøloven for embetsmenn særlig blitt reist i tilknytning til bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse i lovens kapittel 16. Formelt fastsatte unntak kan ha den fordel

at rettstilstanden klargjøres. Samtidig kan det være vanskelig å gjøre slike unntaksbestemmelser fullstendige.

Ved endringer eller tilføyelser av bestemmelser i arbeidsmiljøloven, har det ikke vært vanlig å gjennomføre nærmere vurderinger av forholdet til embetsmenn og deres spesielle rettsstilling. *Departementet* går ikke her nærmere inn på løsning av konkrete temaer, men vil påpeke at den nye loven om statens ansatte skal gjelde for embetsmenn der det er uttrykkelig sagt. Når det gjelder annet lovverks anvendelse for embetsmenn, eksempelvis arbeidsmiljøloven, må denne problemstillingen løses i praksis av forvaltningen og domstolene. Som det er orientert om et annet sted i denne proposisjonen, er det en forutsetning at den nye loven om statens ansatte på sine områder skal være en selvstendig lov, hvor man ikke skal legge til grunn analogisk anvendelse av annet regelverk, og hvor endringer i annet regelverk heller ikke skal medføre endret fortolkning av loven om statens ansatte, uten at dette har ført til formelle endringer.

Vi viser ellers til nærmere omtale om embetsmenns rettsstilling nedenfor i merknadene til de enkelte paragrafene.

## 8 Virkeområde og terminologi

### 8.1 Virkeområde – gjeldende rett

Tjenestemannsloven § 1 nr. 1 fastsetter at loven gjelder for arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste. Loven omfatter derfor i utgangspunktet samme krets av arbeidstakere som lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister («arbeidstakere ansatt i statens tjeneste») og delvis også lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse («arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling»). Statens pensjonskasse omfatter imidlertid også enkelte grupper av arbeidstakere i virksomheter utenfor staten, men som likevel er gitt rett til medlemskap med hjemmel i lovens § 5 annet ledd.

Tjenestemannsloven bestemmer videre i samme punkt, at loven gjelder for embetsmenn der det er uttrykkelig sagt. Loven gjelder også innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet, der hvor dette uttrykkelig er sagt. Videre fastsettes det at loven ikke gjelder for statsråder og statssekretærer.

I § 1 nr. 2 er embetsmann definert som «den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller den som er konstituert av Kongen i et embete». Tjenestemann er definert som «enhver arbeidstaker i statens tjeneste som ikke er embetsmann». Vilåret er at vedkommende arbeidstaker må være ansatt i en ordinær statlig virksomhet. Dette vil være departementer, direktorater og andre virksomheter underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet. Enkelte av de sistnevnte virksomhetene har i dag en større eller mindre grad av faglig uavhengighet av regjeringen.

I § 1 nr. 3 fremgår det at Kongen kan fastsette at loven skal gjelde også andre arbeidstakere når de får lønn og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtaler mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner. Videre er Kongen gitt rett til å fastsette hvem loven skal gjelde for dersom det er tvil. Kongen kan også bestemme at grupper av arbeidstakere helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det. Kongen kan da i stedet fastsette særlige regler. Ved bestemmelser i §§ 1 og 2 i forskriften til loven er

flere grupper unntatt fra loven eller deler av denne.

### 8.2 Høringsnotatet

#### 8.2.1 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Tjenestemannslovutvalget foreslo at bestemmelsen i hovedsak bør videreføres, med enkelte tekniske endringer. Imidlertid ble det ikke foreslått videreføring av forskriftshjemmelen om at Kongen kan fastsette særlige regler for enkelte grupper av arbeidstakere.

#### 8.2.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* at bestemmelsen om lovens virkeområde i hovedsak bør videreføres. Det ble videre sagt at loven bør omfatte de to gruppene av ansatte i staten, både embets- og tjenestemenn. Unntaket for statsråder og statssekretærer bør utvides til også å gjelde politiske rådgivere. Sistnevnte unntak er nå fastsatt i § 1 nr. 1 bokstav A i forskriften. Loven regulerer og omtaler også innleie i noen paragrafer, og loven bør fortsatt uttrykkelig omtale innleieforhold. Definisjonen av embets- og tjenestemann bør også videreføres, på den måte at begrepet embetsmann gis en klar avgrensning, selv om begrepet statsansatt ble foreslått benyttet i lovteksten i stedet for tjenestemann.

I bestemmelsen om virkeområde er det også naturlig å omtale unntak fra enkelte bestemmelser. Dette gjelder unntak som nå til dels er fastsatt i lovens § 6 nr. 1, det vil si unntak for tjenestemenn ved Stortinget og Stortingets ombudsmenn. Tidligere omfattet dette også Riksrevisjonen, men dette unntaket er senere tatt ut av loven og i stedet ført inn i lov om Riksrevisjonen § 5 annet ledd. Også andre organer under Stortinget bør trolig unntas eksplisitt fra enkelte paragrafer. Det ble dessuten foreslått at et slikt klart unntak gjøres for ansatte ved Sametingets administrasjon, da lov om Sametinget i dag bare inneholder en noe upresis bestemmelse om dette i § 2-12 annet ledd.

Departementet foreslo at reglene i lovutkastet §§ 4, 5, 6 og 7 ikke skal gjelde for statsansatte som ansettes ved Stortinget, andre organer under Stortinget, Sametinget eller hos Stortingets ombudsmenn. Dette omfatter bestemmelser om kunngjøring av stillinger, innstilling og ansettelse (organer og fremgangsmåte) av tjenestemenn.

Departementet foreslo videre i høringsnotatet, at Kongen fortsatt bør kunne gi regler i forskrift om hvem loven skal gjelde for, der det er tvil. Kongen bør også i forskrift kunne bestemme at grupper av statsansatte helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det, og da i stedet fastsette særlige regler. Dette vil åpne for særregler for avgrensede grupper arbeidstakere, der hvor det finnes et særlig behov.

Departementet ga uttrykk for at det ikke lenger er behov for en bestemmelse om at loven også skal gjelde arbeidstakere som ikke er ansatt i staten når de får lønn og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtaler mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner. Denne bestemmelsen er trolig ikke benyttet etter krigen, og den sist kjente virksomhet som var ført inn under loven med denne hjemmel, ble tatt ut i 1990. Den er etter departementets syn lite anvendelig og foreldet.

### 8.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har ikke hatt vesentlige merknader til forslaget til bestemmelsen om lovens virkeområde.

*Kunnskapsdepartementet og Høgskolen i Oslo og Akershus* understreker at det er nødvendig med en forskriftshjemmel for å kunne gi særregler om vikarer for åremålsansatte og innehavere av verv ved universiteter eller høyskoler. *Statistisk sentralbyrå* uttaler at det er viktig å videreføre dagens ordning med å unnta grupper av ansatte fra lovens virkeområde i forskrift når det foreligger særlige grunner som tilsier det. *NTNU, Høgskolen i Hedmark, Norges idrettshøgskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og UiT Norges arktiske universitet* understreker behovet for å kunne gi regler i forskrift om ansatte som utfører eksternt finansierte oppdrag. *Universitets- og høgskolerådet, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Universitetet i Stavanger* viser til behovet for særregler både om vikarer for innehaver av vitenskapelig stilling og ansatte som utfører eksternt finansierte oppdrag. *Forskerforbundet* motsetter seg en hjem-

mel for at særregler skal kunne gis i forskrift. *Norsk tjenestemannslag* mener at det i bestemte tilfeller vil kunne være behov for å gjøre avklaringer i forskrift, men mener at lovens virkeområde bør fastsettes i lovs form. *Unio* uttaler at inngripende regler om stillingsvern bør fastsettes i lovs form. Hvis lovhjemmelen til å gi forskrifter opprettholdes, bør det etter Unios mening innskjerpes hva som ligger i «særlige grunner». *YS Stat* mener at regulering i forskrift bør begrenses så langt det lar seg gjøre.

*Stortingets administrasjon* har tatt opp spørsmål knyttet til unntak fra loven. Det uttales at faste organer for Stortinget er Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Stortingets ombudsmann for Forsvaret og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. I tillegg kommer midlertidige organer, som utvalg og granskningskommisjoner oppnevnt av Stortinget. Det vises til at forholdet til Riksrevisjonen reguleres av lov om Riksrevisjonen, noe som det antas at fortsatt vil være hensiktsmessig. Videre uttales at ordlyden i bestemmelsen bør endres på enkelte punkter. Spesielt nevnes at bestemmelser om fortrinnsrett til ny stilling i staten ikke bør omfatte Stortinget eller organer for Stortinget og ansatte der. Da bestemmelsen som er foreslått videreført, om adgang til å inngå sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner i saker om innleie, ikke er aktuell for Stortinget, foreslås at det gjøres unntak også for denne bestemmelsen. Årsaken er at Stortinget ikke er en del av det statlige forhandlingsområdet. I høringsuttalelsen foreslås også at det gjøres unntak fra bestemmelser i loven om embetsmenn.

*Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)* sier seg enig i at gjeldende unntak for Sivilombudsmannen videreføres i ny lov. Hensynet bak unntakene, særlig ombudsmannens uavhengige og kontrollerende oppgave overfor statsforvaltningen, tilsier en særregulering forutsatt ved de foreslåtte unntakene. Det vises til at der hvor sivilombudsmannsloven med tilhørende instruks regulerer sivilombudsmannens virksomhet, vil disse bestemmelsene som spesialregel gå foran reglene i den nye loven. Sivilombudsmannen selv er valgt av Stortinget og omfattes ikke av verken gjeldende tjenestemannslov eller forslaget til ny lov.

*Sametinget* har ikke avgitt noen høringsuttalelse.

## 8.4 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* mener at også den nye loven bør inneholde en klar bestemmelse om lovens virkeområde. Bestemmelsen om lovens virkeområde i tjenestemannsloven bør i hovedsak videreføres. Det bør derfor sies uttrykkelig at loven omfatter de to gruppene av ansatte i staten, både embets- og tjenestemenn. Sistnevnte gruppe foreslås benevnt som statsansatte i ny lov. Arbeidstakerbegrepet vil hovedsakelig tilsvare det som benyttes i annen arbeidsrettslig sammenheng. Arbeidstaker etter loven vil være den som er ansatt hos en arbeidsgiver. Dette vil omfatte også den som er utnevnt, beskikket, konstituert eller engasjert i statlig embete eller stilling. Arbeidsforholdet må ha sitt grunnlag i en arbeidsavtale, fast eller midlertidig. En person som utfører arbeid i statens tjeneste på et annet grunnlag enn en arbeidsavtale, vil ikke bli omfattet av loven, uavhengig av arbeidsmiljølovens definisjon i § 1-8. Utenfor begrepet faller Stortingets ombud. Stortingsrepresentanter er valgt, ikke ansatt. Det samme gjelder lagrettemedlemmer, meddommere, rettsvitner og skjønnsmedlemmer.

Det er den statlige virksomheten som sådan, som er arbeidsgiver i rettslig forstand. Arbeidsgiverfunksjonen utøves av ulike tjenestemyndigheter. Virksomhetens ledelse utøver kun arbeidsgiverfunksjonen på vegne av virksomheten. I staten er det vanligvis ledelsen i virksomheten som er arbeidsgiver i lovens forstand, i utgangspunktet øverste leder, men også andre ledere etter delegasjon. For øverste leder i virksomheten (ofte benevnt direktør) vil fagdepartementet utøve vesentlige arbeidsgiverfunksjoner. Enkelte sentrale arbeidsgiverfunksjoner ivaretas imidlertid av andre, som eksempler kan nevnes retten til å fatte vedtak om ansettelse eller formelle reaksjoner mot ansatte.

Det kan være problematisk å avgrense hva som skal falle inn under begrepet staten eller statsforvaltningen i lovens forstand. Etter gjeldende lov er det lagt til grunn at det viktigste kriteriet for å foreta en avgrensning, er hvordan virksomheten blir omtalt i Stortingets budsjettvedtak. Stortinget får da muligheten til å ta standpunkt til hvilke institusjoner som skal være en del av staten og hvilke som ikke er omfattet. Dette bør fremdeles være det sentrale kriteriet, enten resultatet fremgår av behandlingen eller Stortinget har tatt eksplisitt standpunkt til spørsmålet. Selv om mange virksomheter mottar bidrag fra staten, blir ikke mottakerne av slike ytelser en del av statsfor-

valtningen av den grunn. Utviklingen har imidlertid ført til at også andre kriterier har betydning ved avgrensningen. Det forhold at en virksomhet finansieres helt eller delvis av midler utenfor statsbudsjettet, kan ikke lenger utelukke at virksomheten er et statlig organ. Graden av selvstendighet er heller ikke avgjørende i seg selv. Den enkelte fagstatsråd kan ha begrenset instruksjonsmyndighet overfor enkelte virksomheter i staten. Dette omfatter både flere tilsynsvirksomheter og ombud som Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet. Ekstern finansiering forekommer i flere statlige virksomheter, og mange statlige organer har egne inntekter utenfor statsbudsjettet, samt særskilt utvidede fullmakter.

Det forhold at virksomheten er et eget rettssubjekt, vil kunne tilsi at den ikke er en del av staten (som rettssubjekt). Dette kan også være fastsatt i lov. Stiftelser vil ikke være en del av staten, men er formuesverdier som er selveiende og selvstendige enheter. Helseforetakene, statsforetak, aksjeselskaper, selv om de er helt eller delvis eid av staten, og mange særlovselskaper er ikke en del av statsforvaltningen.

Når man skal vurdere hvilken status en virksomhet har, vil man ofte måtte vurdere flere forhold, slik at en helhetsvurdering vil være avgjørende. I tillegg kan det bli spørsmål om virksomheten har adgang til utøvelse av makt og myndighet, gjerne knyttet til forvaltningsvedtak. Slik makt og myndighet er gjerne forbeholdt tradisjonelle, statlige forvaltningsorganer, selv om det finnes unntak. Denne typen virksomhet utgjør en del av statens sentrale aktivitet. Typiske eksempler er forsvar, politi, tollvesen og skattevesen. Hvilke funksjoner og oppgaver som utføres for stat og samfunn er svært relevant. Det samme gjelder myndighetsutøvelse som er knyttet til maktmidler eller sanksjonsmuligheter. *Departementet* har funnet det vanskelig å utforme en mer presis definisjon, men mener at slike spørsmål vil oppstå relativt sjeldent og at uklarheter må løses i det enkelte tilfelle. *Departementet* vil på denne bakgrunn ikke fremme forslag om en definisjon av statlig virksomhet. Vi viser også til omtalen av forskriftshjemler nedenfor.

Tjenestemannsloven gjelder ikke for statsråder og statssekretærer. I forskriften til loven er politiske rådgivere unntatt fra loven, jf. § 1 nr. 1 bokstav A i forskriften. Politiske rådgivere omfatter det som tidligere ble benevnt som statsrådenes personlige sekretærer og personlige rådgivere. Politiske rådgivere er ikke omtalt i Grunnloven og er ikke embetsmenn. Grunnloven § 62



omhandler valgbarhet til Stortinget, og i denne sammenheng anses de som andre statsansatte, og kan derfor ikke velges inn på Stortinget så lenge de innehar sin funksjon. I et brev fra det daværende Kommunal- og regionaldepartementet av 3. april 2000 ble det konkludert med at politiske rådgivere ikke befinner seg i et arbeidsrettslig avtaleforhold. Funksjonen har mer preg av å være en type personlig verv, og det vil være unaturlig å karakterisere dette som et arbeidstakerforhold. Det ble derfor sagt at politiske rådgivere ikke kan anses som omfattet av arbeidsmiljølovens eller ferielovens arbeidstakerbegrep. *Departementet* mener at på tross av dette bør det fastsettes et klart unntak fra den nye loven om statens ansatte. Det kan være mer naturlig å plassere dette unntaket i lovteksten, sammen med unntaket for statsråder og statssekretærer, enn i forskrift. I brevet som det er henvist til ovenfor, ble det også vist til at verken statsråder eller statssekretærer er omfattet av arbeidsmiljøloven eller ferieloven. Dette på tross av at begge grupper er definert som embetsmenn i Grunnloven. *Departementet* mener at det lovbestemte unntaket for statsråder – som her vil omfatte alle regjeringsmedlemmer – og statssekretærer, bør videreføres i den nye lovens bestemmelse om virkeområde.

Også den nye loven vil etter forslaget regulere og omtale innleie i noen paragrafer, og det bør derfor fortsatt sies uttrykkelig at loven gjelder innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet der det er uttrykkelig sagt.

Definisjonen av embets- og tjenestemann bør også videreføres, på den måte at begrepet embetsmann gis en klar avgrensning, selv om begrepet statsansatt benyttes i lovteksten i stedet for tjenestemann, jf. omtale av terminologi i proposisjonens kapittel 8.8. Regelverket om embetsmenn vil fortsatt omfatte den som er utnevnt av Kongen i statsråd og gitt bestalling som embetsmann, eller er konstituert av Kongen i statsråd. Dette medfører at dersom en ansatt blir konstituert av et departement, blir vedkommende ikke omfattet av dette regelverket. Slik konstitusjon kan, etter sedvane, gjøres både i embeter i et departement og i embeter utenfor departementene. Uansett må slik «departementskonstitusjon» under ingen omstendighet strekke seg ut over ett år. Adgang til konstitusjon er også for bestemte grupper fastsatt i lov (jf. domstolloven) eller ved kongelig resolusjon.

Etter *departementets* vurdering er det naturlig å omtale unntak fra enkelte bestemmelser i den innledende paragrafen om virkeområde. I gjeldende lov er det fastsatt slike unntak i § 6 nr. 1,

som omfatter tjenestemenn ved Stortinget (Stortingets administrasjon) og Stortingets ombudsmenn. Før 1. juli 2004 var også tjenestemenn i Riksrevisjonen omfattet, men dette unntaket er tatt ut av loven og i stedet ført inn i lov om Riksrevisjonen § 5 annet ledd. Det er derfor ikke nødvendig å gjøre unntak for ansatte i Riksrevisjonen i den nye loven, men henvisningene i lov om Riksrevisjonen må endres. I tillegg bør det gjøres eksplisitt unntak fra andre paragrafer for andre organer under Stortinget. Det vil også være formålstjenlig å gjøre et slikt klart unntak for ansatte ved Sametingets administrasjon, da lov om Sametinget i dag bare inneholder en noe upresis bestemmelse om dette i § 2-12 annet ledd. De bestemmelsene som det i første rekke er aktuelt å gjøre unntak fra, er §§ 4, 5, 6 og 7, som omhandler utlysning (kunngjøring) av stillinger, innstilling, ansettelse (organer og fremgangsmåte) og særregler for ansettelse. Disse bestemmelsene skal derfor ikke gjelde for arbeidstakere som ansettes ved Stortinget, andre organer under Stortinget, Sametinget eller hos Stortingets ombudsmenn. Lignende unntak har vært gjort i alle tjenestemannslovene. Begrunnelsen er at den utøvende makt (regjeringen) ikke skal ha adgang til å gripe inn i ansettelser i virksomheter hvor Stortinget er overordnet myndighet. Som omtalt ovenfor har Stortingets administrasjon tatt opp med departementet at unntak også bør gjøres fra bestemmelsen i § 11 tredje ledd om adgang til å inngå sentral tariffavtale i enkelte innleietilfeller. *Departementet* tar opp dette forslaget. Videre er det sagt at unntak bør gjøres for reglene om fortrinnsrett til ny ansettelse i staten, både slik at det ikke kan hevdes fortrinnsrett til stillinger i Stortingets organer og heller ikke fortrinnsrett for de ansatte i disse organene til stillinger i statsforvaltningen. *Departementet* tar også opp dette forslaget, og mener at dette bør gjelde tilsvarende for Sametinget. Unntak fra fortrinnsrett må delvis gjøres ved unntak fra lovens § 24 (fortrinnsrett til ansettelse i staten) og delvis i forskrift (fortrinnsrett til bestemte stillinger).

*Departementet* er av den oppfatning at der det er tvil om hvem loven skal gjelde for, bør Kongen fortsatt ha adgang til å gi regler i forskrift. Det er nå fastsatt at flere grupper er unntatt fra gjeldende lov. Dette er til dels grupper som ikke i det hele tatt er å anse som arbeidstakere, men hvor forskriftens bestemmelser bidrar til klargjøring. *Departementet* mener videre at Kongen i forskrift fortsatt bør kunne bestemme at grupper av statsansatte helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det. I

dag er blant andre enkelte grupper av overenskomstlønnede unntatt fra loven, dette gjelder også lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner og tjenestesteder i utlandet, lærlinger, enkelte forelesere, hjelpelærere med mer med små stillingsprosenter og arbeidstakere på pensjonistvilkår. Det er noe uklart i hvilken grad det er behov for disse unntakene i fremtiden. Dette vil bli klarlagt ved høring og utarbeidelse av forskrift til loven.

I de tilfellene hvor Kongen kan fastsette i forskrift at grupper av arbeidstakere helt eller delvis skal være unntatt fra loven, er det i dag også adgang til i stedet å fastsette særlige regler. Dette har åpnet for særregler for avgrensede grupper arbeidstakere, der hvor det finnes et særlig behov. *Departementet* har merket seg at det i høringsrunden er fremsatt innvendinger mot en slik forskriftshjemmel fra enkelte av tjenestemennenes organisasjoner. Tjenestemannslovutvalget foreslo heller ikke videreføring av denne forskriftshjemmelen. Ut fra andre høringsuttalelser, synes det å være et klart behov for fortsatt å kunne gjøre slike, avgrensede unntak. Blant annet i universitets- og høyskolesektoren er dette nødvendig. Dagens forskrift til tjenestemannsloven har en bestemmelse om at vikarer for innehavere av åremålsstilling og vikar for innehaver av vitenskapelig stilling plikter å fratruke uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntreier i stillingen, selv om vikariatet har vart mer enn fire år. Dette er en bestemmelse som utdanningsinstitusjonene har behov for å beholde. Den brukes blant annet ved vikariater når ansatt i vitenskapelig stilling blir ansatt på åremål eller valgt til stilling som for eksempel rektor, dekan, instituttleder eller studieleder. Tilsvarende gjelder vikarer for arbeidstakere som har permisjon for å være åremålsansatt eller er gitt permisjon for å være medlem av regjeringen eller Stortinget, for å være statssekretær eller statsrådets politiske rådgiver. Også for rekruttering av personer som skal gjøre tjeneste i internasjonale organisasjoner for en tidsbegrenset periode kan dette være aktuelt. *Departementet* viser til enigheten i tjenestemannslovutvalget, og har etter en helhetlig vurdering valgt å legge avgjørende vekt på denne, og foreslår derfor ikke videreføring av denne forskriftshjemmelen. De særlige behovene innen universitets- og høyskolesektoren kan begrunne at det gis spesielle regler innen denne sektoren, eksempelvis videreføring av særlige regler for vikarer for valgte eller åremålsansatte ledere. Disse behovene tas det sikte

på at ivaretas gjennom egne bestemmelser i lov om universiteter og høyskoler.

Gjeldende tjenestemannslov inneholder dessuten en bestemmelse om at Kongen kan fastsette at loven skal gjelde også andre arbeidstakere når de får lønn og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtaler mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner. Bestemmelsen er videreført fra loven av 1977, og er derfor en bestemmelse som kan gi loven anvendelse for grupper som ikke har et ansettelsesforhold i staten. Den første tjenestemannslov av 1918 var tenkt å omfatte både statlig og kommunal tjeneste. Loven ble imidlertid aldri gitt anvendelse for kommunene. Tidligere var det ikke uvanlig at tjenestemenn ble lønnet dels av staten og dels av en kommune eller et fylke. Man snakket da gjerne om «blandede stillinger». Ansettelsesmyndigheten kunne være enten hos stat, kommune eller fylkeskommunal myndighet. Det ble gitt flere kongelige resolusjoner hvor det ble avgjort om vedkommende arbeidstakere kom inn under tjenestemannsloven. Slike resolusjoner ble ofte fremmet på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger. Senere kunne de forhold som var lagt til grunn ved avgjørelsen, bli endret. På denne bakgrunn fikk man i tjenestemannsloven en bestemmelse om at Kongen kunne bestemme at loven også skulle gjelde for andre arbeidstakere enn dem som var ansatt i staten. Kravet var at de fikk sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner. Det har vært sagt at det burde foretas en gjennomgang av de kongelige resolusjoner som har ført andre arbeidstakere inn under loven. En slik gjennomgang har ikke vært foretatt. Selv om bestemmelsen også er tatt inn i gjeldende tjenestemannslov, er denne adgangen ikke benyttet på mange år, og den siste virksomhet som *departementet* er kjent med at var ført inn under loven med denne hjemmel, ble tatt ut i 1990. Den er etter *departementets* syn uanvendelig og foreldet. Det foreslås derfor at en slik bestemmelse ikke videreføres i ny lov.

## 8.5 Terminologi – gjeldende rett

Lovens tittel er i dag lov om statens tjenestemenn mv. av 4. mars 1983. Loven betegnes i det daglige som tjenestemannsloven, og omfatter både arbeidstakere i staten og embetsmenn der det uttrykkelig er sagt.

## 8.6 Høringsnotatet

### 8.6.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget har foreslått at den nye loven skal hete «lov om ansettelsesforhold i staten».

### 8.6.2 Departementets forslag

*Departementet* mener at utvalgets forslag er egnet som et kjønnsnøytralt navn, men at det en ulempe at uttrykket «ansettelse» inngår i tittelen, fordi loven også omfatter embetsmenn, som utnevnes og konstitueres av Kongen i statsråd. *Departementet* går inn for at den nye loven heter «lov om statens ansatte», med kortnavn «statsansatteloven».

## 8.7 Høringsinstansenes syn

*Departementets* forslag om språklig modernisering og endring av terminologi har fått bred tilslutning hos de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet. *Bufetat* trekker frem at begrepet «statsansatt» er etablert i dagligtale og er et mer presist begrep enn «arbeidstaker». De mener også at «lov om statens ansatte» er et kortere og mer konsist navn på den nye loven enn «lov om ansettelsesforhold i staten». De høringsinstanser som støtter forslaget peker på betydningen av å benytte et kjønnsnøytralt begrep. *Fylkesmannen i Hordaland* skriver:

«Ideelt burde også omgrepa «fylkesmann» og «embetsmann» ha vore endra til kjønnsnøytrale nemningar, men vi har ikke funne gode erstatningsomgrep å foreslå.»

*Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* viser til at det er klargjørende å erstatte «tilsette», «tilsetting» og «tilsettingsråd» med «ansette», «ansettelse» og «ansettelsesråd» og viser til at dette er samme begrep som i universitetsloven.

*Utenriksdepartementet* er ikke enig i forslaget og skriver:

«UD støtter en modernisering av språket slik at for eksempel tjenestens «tarv» erstattes med tjenestens «behov», og at «formann» blir «leder» mm. KMD ønsker kjønnsnøytrale begrep, og foreslår at begrepet «tjenestemann» byttes ut med begrepet «statsansatt». Tjenestemannsbegrepet er godt innarbeidet og angir tydeligere at det gjelder en særskilt gruppe

ansatte enn begrepet «statsansatte», som språklig sett er noe mer uøyaktig og bidrar til en mer uoversiktlig gruppedefinisjon. Utover at det er kjønnsnøytralt, ser ikke UD at det er tungtveiende grunner for modernisering av begrepet «tjenestemann.»

*Norsk tjenestemannslag* er heller ikke enig i at tjenestemannsbegrepet skal endres og viser til at dette er godt innarbeidet. NTL viser til at statsansattebegrepet også omfatter arbeidstakere som ikke er omfattet av tjenestemannsloven, som overenskomstlønne ved Forsvarets verksteder og lærlinger. De mener også begrepsendringen fra tilsette til ansette ikke er begrunnet og at begrepet tilsettingsråd er godt innarbeidet. De mener at kortnavnet statsansatteloven er en for tung betegnelse til at den vil bli brukt i praksis. NTL foreslår også en egen formålsparagraf som de foreslår slik:

«Lovens formål er: - å ivareta hensynet til statsforvaltningen og dens funksjoner/oppgaver - å regulere forholdet mellom embetsmenn og tjenestemenn og de statlige virksomhetene - å gi borgerne trygghet for at statsforvaltningens oppgaver blir utført etter lover, regler og beste skjønn, av embets- og tjenestemenn med integritet, faglig og politisk uavhengighet.»

*YS Stat* og *Parat* støtter en endring slik som foreslått av tjenestemannslovutvalget om at begrepet «tjenestemann» endres til «arbeidstaker». De skriver:

«Vi ser ikke behovet for å innføre et «tredje begrep» for arbeidstakere i statsforvaltningen, og vi fraråder en endring som departementet foreslår.»

Videre mener *YS Stat* at man i en overgangsperiode bør beholde dagens begrep «tjenestemann» inntil det foretas en helhetlig regulering av begrepet i lovgivningen og viser til at begrepet er benyttet i et stort antall lover som for eksempel Grunnloven, tjenestetvistloven, forvaltningsloven, politiloven, forsvarspersonelloven, universitets- og høyskoleloven, ombudsmannsloven, riksrevisjonsloven og straffeloven.

*Akademikerne* er ikke enige i departementets forslag og mener begrepet «arbeidstaker» bør benyttes i ny lov slik som foreslått av tjenestemannslovutvalget. De mener at begrepet «statsansatt» kan gi inntrykk av at ansatte i staten er noe helt eget og annerledes enn i resten av det norske arbeidsliv.

*Unio* er enige i at det er et mål å gi lovutkastet en språklig utforming som gjør den nye loven enklere å forstå og praktisere enn dagens lov. *Unio* støtter forslaget om å benytte begrepet «statsansatt og ikke «tjenestemann». De skriver:

«Selv om dette er begreper som er godt innarbeidet i nåværende lov og flere tiår med praktisering i statsapparatet, mener vi det er riktig tidspunkt for å gjøre moderniseringer når Stortinget skal vedtak en lov for statens ansatte, som skal stå seg over tid.»

## 8.8 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* ønsker å modernisere lovens språk på flere områder. Dette omfatter blant annet lovens tittel og hvordan man skal omtale de to hovedgruppene av arbeidstakere som loven omfatter; embetsmenn og tjenestemenn. Begrunnelsen for at *departementet* ikke følger tjenestemannslovutvalgets anbefaling om å benytte begrepet «arbeidstaker», er at dette er et samlebegrep for alle som er i et arbeidsforhold – både i offentlig og privat sektor. *Departementet* legger stor vekt på å modernisere språket og foreslår at betegnelsen «tjenestemann» erstattes med begrepet «statsansatt», selv om dette språklig sett også omfatter embetsmenn.

*Departementet* har vurdert om begrepene «embetsmann», «fylkesmann» og «tjenestemann» bør byttes ut med kjønnsnøytrale begreper. Begrepet «embetsmann» er benyttet i Grunnloven og kan sies å ha konstitusjonell forankring. *Departementet* har derfor ikke funnet det mulig å endre begrepet. «Fylkesmann» er et innarbeidet begrep som benyttes i annet formelt regelverk. *Departementet* antar at det heller ikke er praktisk å endre dette begrepet i en ny lov. Begrepet «tjenestemann» benyttes også i Grunnloven. Dette gjelder også etter den språklige gjennomgang av Grunnloven som Stortinget gjennomførte i 2014. I tillegg benytter annet lov- og regelverk begrepet, noe som også gjelder i fylkeskommunal og kommunal sektor. Det generelle begrepet «offentlig tjenestemann» dekker begge sektorer.

Når det gjelder spørsmålet om det er behov for en egen formålsparagraf, slik som foreslått av Norsk Tjenestemannslag, mener *departementet* at det ikke er hensiktsmessig å utforme en egen formålsbestemmelse. *Departementet* viser til at loven skal ivareta mange ulike hensyn og det lar seg vanskelig gjøre å fremstille en dekkende formåls-

bestemmelse. Blant annet kan nevnes at loven skal sikre tillit til statsforvaltningen, rettfærdige rekrutteringsprosesser, rettsikkerhet for den enkelte ansatte, at loven skal legge til rette for medbestemmelse for de ansatte og deres tillitsvalgte, samt at prosessreglene skal ivareta en effektiv og kostnadsreduserende forvaltning. En generell formålsbestemmelse vil ikke bidra til en klargjøring av lovens enkelte bestemmelser.

## 8.9 Om forholdet til annen lovgivning, særlig arbeidsmiljøloven

*Departementet* finner grunn til å understreke at den nye loven er en selvstendig lov, som i utgangspunktet er ufravikelig, med mindre annet er særskilt fastsatt eller forutsatt, på samme måte som gjeldende lov. Den nye loven er på sine områder også en fullstendig lov, som ikke ved tolkning skal utfylles med annen lovgivning. Det har tidligere i praksis noen ganger vært sett hen til regulering i annen arbeidsrettslig lovgivning, men dette anses ikke som nødvendig når ny lov blir fastsatt, med mindre loven selv viser til annen lovregulering.

Lovforslaget medfører en harmonisering med flere bestemmelser i arbeidsmiljøloven, samtidig som reguleringen i en egen lov videreføres og bestemmelsene må sees i lys av, og forstås ut fra, statsforvaltningens særpreg. Der hvor statens oppgaver og funksjoner tilsier en særlig regulering, vil dette bli fastsatt, men der hvor dette ikke er nødvendig, vil generelle bestemmelser lovfestes. Dersom begreper er hentet fra annet lovverk, må forståelse og tolkning tilpasses statstjenesten.

Det tas sikte på at det fortsatt skal gjøres formelle unntak i forskrift for statsansatte fra enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven, selv om den nye loven om statens ansatte vil være en særlov på sitt område og derfor gå foran ved motstrid. Unntakene vil derfor bare være nødvendige for å unngå misforståelser og uklarhet.

Samlet sett vil den nye loven gi statsansatte minst like godt vern og like gode rettigheter som arbeidsmiljøloven. Imidlertid er disse to lovene på noen områder ulike, og det er derfor viktig å understreke at det ikke er mulig å sammenligne direkte fra regel til regel, for deretter å benytte den regel som gir sterkest vern eller best rettigheter. *Departementet* legger til grunn at bestemmelser i annen lovgivning ikke skal brukes analogisk. Ut fra en totalvurdering vil statens ansatte i praksis ha en minst like god rettsstilling som andre arbeidstakere.

## 9 Kvalifikasjonsprinsippet og krav om offentlig kunngjøring

### 9.1 Gjeldende rett

---

Kvalifikasjonsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i en ledig stilling. Prinsippet har lovs rang og gjelder i hele offentlig sektor. Prinsippet er vist til i en rekke avgjørelser fra domstolene, er slått fast i forvaltningspraksis og i avgjørelser truffet av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, i juridisk teori og er også nedfelt i særlov, jf. opplæringslova § 10-5.

Kvalifikasjonsprinsippet forutsetter offentlig kunngjøring og åpen konkurranse om ledige stillinger i staten. Tjenestemannsloven § 2 slår fast at ledige embeter eller stillinger skal kunngjøres offentlig

At det offentlige skal ha en plikt til å ansette den best kvalifiserte søkeren er nødvendig for å sikre at hensynet til likebehandling og saklighet blir avgjørende for rekrutteringen. En slik plikt bidrar dermed til å styrke den allmenne tilliten til forvaltningens upartiskhet og nøytralitet. For å sikre ivaretagelse av prinsippet, stilles det krav til saksbehandlingen i ansettelsessaker og muligheter for etterfølgende kontroll.

Kvalifikasjonsprinsippet er tydelig forankret i statlig sektor, og allerede i forarbeidene til den første tjenestemannsloven av 1918 ble dette prinsippet berørt. I Ot.prp. nr. 38 (1915) side 33 ble det uttalt at «aspirantenes kvalifikasjoner blir grundlaget for enhver ansættelse i offentlig tjeneste». I St.meld. nr. 25 (1970–71) Om statens lønns- og personalpolitikk og i St.meld. nr. 95 (1975–76) Om statens personalpolitikk er kvalifikasjonsprinsippet omtalt som et viktig prinsipp for rekruttering i staten.

Prinsippet innebærer at det skal gjøres en sammenlignende vurdering av samtlige søkeres utdanning, praksis og personlige egenskaper opp mot kravene som er satt for stillingen, og det skal deretter foretas en rangering av søkerne. Hva som skal fremgå av kunngjøringsteksten er ikke regulert i tjenestemannsloven, men kan være bestemt i personalreglement for virksomheten eller kan fremgå av annen lovgivning.

En kunngjøring må informere om hvilke krav som er satt for å være kvalifisert til stillingen. Dette gjelder for det første krav til utdanning og erfaring, og eventuelle krav til personlige egenskaper. Dette kan være både absolutte krav som stilles for å kunne inneha stillingen, for eksempel utdanning og eventuelle kvalifikasjonskrav som bør oppfylles. Dersom det er spesielle helsekrav for stillingen, krav om politiattest, krav om spesielle språkkunnskaper eller sikkerhetsklarering, skal dette stå i kunngjøringsteksten. For embetsmenn er det fastsatt et krav om norsk statsborgerskap, jf. Grunnloven § 114. Dersom det er krav om norsk statsborgerskap for tjenestemannsstillinger vil det fremgå av særlover. Kunngjøringen skal også informere om fristen for å søke stillingen, som normalt skal være to uker fra den er kunngjort.

*Departementet* har gjennom Statens personalhåndbok gitt føringer om at kunngjøringstekstene skal utformes slik at det sikrer en rekruttering som gir en mangfoldig arbeidsstyrke, og slik at kvalifikasjonskravene ikke utformes på en slik måte at bestemte grupper ekskluderes fra å søke.

For at søkeren skal kunne bli vurdert for stillingen må vedkommende kunne dokumentere utdanning og erfaring med attester og vitnemål, fremlegge eventuell politiattest og ellers oppgi kontaktpersoner som kan uttale seg om søkerens kvalifikasjoner og personlige egnethet for stillingen.

Lovlige unntak fra kvalifikasjonsprinsippet kan bare gjøres dersom det er gitt bestemmelser i lov eller med hjemmel i formell lov. Eksempler på slike unntak er likestillingsloven § 7, tjenestemannsloven § 13 nr. 3 om ekstern fortrinnsrett og § 9 i forskrifter til tjenestemannsloven om funksjonshemmet/yrkeshemmet søker.

### 9.2 Høringsnotatet

---

#### 9.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

*Tjenestemannslovutvalget* foreslår at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes. Eventuelle unntak fra kvalifikasjonsprinsippet må være fastsatt i lov eller

i medhold av lov. Prinsippet er et utslag av den saklighetsnormen som gjelder for offentlig forvaltning. *Utvalget* legger til grunn at en lovfesting vil være klargjørende både for arbeidssøkere og for arbeidsgivere i statlig sektor. Det vil også bidra til å øke bevisstheten om anvendelsen av kvalifikasjonsprinsippet i ansettelsesprosesser i statlig sektor.

*Utvalget* foreslår å videreføre kravet om offentlig utlysning av ledige stillinger.

## 9.2.2 Departementets forslag

### 9.2.2.1 Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet

*Departementet* foreslår i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes. En lovfesting vil ikke endre rettstilstanden, men vil kunne bidra til å styrke den generelle tilliten til forvaltningen. Det skal ikke være tvil om at en ansettelse i staten skal skje på grunnlag av saklige kriterier. En avgjørende forutsetning for at den best kvalifiserte blir ansatt, er at ledige stillinger blir lyst ut offentlig og at det er reell konkurranse om stillingene.

*Departementet* viser til at offentlig utlysning av ledige stillinger i staten er en viktig premisse for at staten rekrutterer bredt. Hovedregelen i staten skal altså være at ledige stillinger lyses ut offentlig.

### 9.2.2.2 Unntak fra kravet om offentlig kunngjøring

Unntak fra kravet om offentlig kunngjøring krever lovhjemmel. Dersom det fastsettes mange unntak fra kravet om offentlig kunngjøring av ledige stillinger vil dette kunne bidra til å uthule kvalifikasjonsprinsippet. Bred rekruttering på tvers av privat og offentlig sektor er av stor viktighet, og lukkede rekrutteringsordninger internt i staten vil svekke grunnlaget for dette. Etter gjeldende rett er det mulig å gjøre unntak fra offentlig kunngjøring ved forskrift, reglement eller tariffavtale. *Departementet* foreslår å videreføre adgangen til å gjøre unntak i forskrift eller tariffavtale, og presiserer også at unntak kan gjøres dersom det er fastsatt i lov. Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for å ha en slik unntakshjemmel fra kunngjøringsplikten i forskrift. *Departementet* velger imidlertid å videreføre denne bestemmelsen for å ivareta eventuelle fremtidige behov. For å styrke kvalifikasjonsprinsippet, foreslår *departementet* å fjerne den generelle adgangen til at det i

personalreglement kan fastsettes unntak fra offentlig utlysning.

Når det gjelder unntak fra offentlig kunngjøring, er departementet enig i forslaget fra *tjenestemannslovutvalget* om at det bør være mulig å foreta ansettelser for kortvarige tidsrom gjennom en såkalt «administrativ» ansettelse, uten at stillingen må lyses ut offentlig og uten at saken behandles i to instanser. Etter gjeldende rett kan ansettelser med varighet inntil seks måneder unntas fra kunngjøring. *Departementet* er oppmerksom på at dette er en praktisk og viktig bestemmelse som i dag ivaretar virksomhetenes behov. *Departementet* foreslår å videreføre denne bestemmelsen.

Når det gjelder andre behov som kan begrunne unntak fra offentlig kunngjøring kan dette være aktuelt for virksomheter som er under omstilling. I slike tilfeller kan det være ønskelig at stillingene bare kunngjøres internt i virksomheten. Begrunnelsen er at det i en omstillingsperiode vil være viktig å sikre rettighetene til eventuelle overtallige.

*Departementet* viser til at det etter gjeldende rett ikke er adgang til å fastsette i reglement at stillinger ikke skal kunngjøres offentlig når virksomheten er under omstilling. Etter nåværende tjenestemannslov må det søkes Kommunal- og moderniseringsdepartementet om unntak fra reglementet, jf. tjenestemannsloven § 23 nr. 4. *Departementet* mener det bør åpnes opp for at virksomheten kan fastsette i personalreglement at stillinger skal kunngjøres internt dersom virksomheten er under omstilling, men tidsbegrenset inntil ett år. *Departementet* viser til at det er viktig å unngå overtallighet ved omstilling, og intern kunngjøring kan bidra til å redusere risiko for at ansatte blir overtallige med risiko for å bli trygdemottakere.

Når det gjelder ledige lederstillinger, mener *departementet* at det ikke bør være adgang til å unnlate kunngjøring eller bare foreta intern kunngjøring i forbindelse med omstilling. Bred rekruttering av lederstillinger er et så viktig prinsipp at disse stillingene alltid må lyses ut offentlig.

Som en videreføring av gjeldende rett foreslår *departementet* at det i personalreglement som omfatter utenriktjenesten, kan fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller.

Når det gjelder kvalifikasjonsvurderingen av søkerne, vil det også være aktuelt å vurdere om noen grupper arbeidssøkere kvalifiserer for et fortrinn ved ansettelsen i form av positiv særbehandling.

### 9.2.2.3 Positiv særbehandling

Diskrimineringslovgivningen gir vern mot forskjellsbehandling på konkret angitte diskrimineringsgrunnlag som kjønn, alder, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering mv. Ulik behandling som har til formål å fremme likestilling og like muligheter, såkalt positiv særbehandling, er imidlertid ikke i strid med diskrimineringsforbudet.

Diskrimineringslovgivningen åpner for bruk av positiv særbehandling. Forutsetning er at særbehandlingen er egnet til å fremme diskrimineringslovenes formål og at det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå med tiltaket og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere som følge av tiltaket. I tillegg må forskjellsbehandlingen opphøre når formålet er nådd. Positiv særbehandling er bare tillatt overfor søkere som ellers ville hatt dårligere reelle muligheter i arbeidslivet.

For at arbeidsgiver skal kunne benytte seg av positiv særbehandling ved tilsetning er det et vilkår at den man ønsker å særbehandle ved tilsetningen er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte. Hvis kvalifikasjonene ikke kan anses som tilnærmet like gode, vil positiv særbehandling ved tilsetningen være i strid med både diskrimineringslovgivningen og kvalifikasjonsprinsippet. Gjennom hovedavtalen i staten har partene bestemt at virksomhetene skal ha bestemmelser om likestilling i tilpasningsavtalen, jf. hovedavtalen § 31. Avtalen gir også hjemmel for positiv særbehandling innenfor rammen av gjeldende likestillingslov med forskrifter.

Når det gjelder arbeidssøkere som har nedsatt funksjonsevne, har forskriften til tjenestemannsloven § 9 bestemmelse om en plikt til å innkalle søkere som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet, samt adgang til kvotering.

### 9.2.2.4 Saksbehandling for saker som gjelder påstand om brudd på likestillingsloven

Diskrimineringsvernet i norsk rett har sitt grunnlag i både internasjonal og nasjonal rettsutvikling. Den første diskrimineringsloven i Norge fikk man ved likestillingsloven i 1978. Loven satte forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønn, og ga adgang til positiv særbehandling for å bedre kvinners stilling. Denne rettsutviklingen ble implementert i tjenestemannsloven og innarbeidet i forskrifter til tjenestemannsloven § 10. Likestillingsloven 1978 er nå opphevet og erstattet av likestillingsloven 2013. Likestillingsloven 2013 viderefø-

rer rettstilstanden fra 1978-loven, både når det gjelder forbudet mot diskriminering og adgangen til positiv særbehandling.

I forskrift til tjenestemannsloven § 10 er det fastsatt en prosessregel for saker der et medlem av et styre eller et tilsetningsråd krever saken avgjort av et departement, eller et annet organ som er fastsatt i reglement, med den begrunnelse at tilsetningen vil stride mot likestillingsloven. I slike tilfeller skal saken forelegges LDO til uttalelse før avgjørelse tas. Tilsvarende skal saken også forelegges LDO dersom medlemmet begrunner sin anke med at hovedavtalens eller virksomhetens bestemmelser om likestilling i tilpasningsavtale til hovedavtalen praktiseres på en slik måte at forholdet kan komme i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

Departementet har ikke kjennskap til i hvilken grad denne forskriften benyttes, og heller ikke i hvor stort omfang det skjer positiv særbehandling av det ene kjønn ved tilsetning i staten. Av hensyn til å forenkle regelverket foreslo departementet at den aktuelle prosessbestemmelsen faller bort, og ba om høringsinstansenes syn på dette. *Departementets* forslag innebærer at søkeren selv, må reagere mot eventuelle brudd på reglene ved klage til håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet.

## 9.3 Høringsinstansenes syn

### 9.3.1 Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet

Forslaget om lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet har fått bred tilslutning. De av høringsinstansene som direkte har uttalt at de støtter forslaget om lovfesting er NAV, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Finansdepartementet, Sjøfartsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Garantiinstituttet for eksportkreditt, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Klima- og miljødepartementet, Husbanken, Fylkesmannen i Hordaland, Statsbygg, Statens Vegvesen, Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg, Helse- og omsorgsdepartementet, PST, Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Domstoladministrasjonen, NTNU, Norges arktiske universitet (UiT), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitetet i Stavanger, Kunnskapsdepartementet, Universitets- og høgskolerådet, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Hedmark, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO), Høgskolen i Østfold, Landbruk- og matdepartementet, Mattilsynet, Advokatforenin-

gen, Legeforeningen og Sivilombudsmannen. Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet støttes også av Akademikerne, Unio, Forskerforbundet, YS Stat, Norsk Tjenestemannslag og Landsorganisasjonen i Norge. Regjeringsadvokaten har ikke merknader til at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes.

*Sivilombudsmannen* har i sin uttalelse pekt på at det bør tas inn i loven at «eventuelle lov- og avta-lefestede krav» også skal være en del av den vurderingen som gjøres». *Sivilombudsmannen* har også pekt på betydningen av at forvaltningen ivaretar kravene til saksopplysning som følger av forvaltningsloven § 17 og uttaler:

«Når forvaltningen ikke utarbeider skriftlig begrunnelse til partene, blir det desto viktigere å sikre at det i ettertid er mulig å kontrollere at tilsettingsprosessen har vært saklig og forsvarlig. Dette innebærer blant annet at hovedpunktene i tilsettingsprosessen bør nedtegnes skriftlig. I tilsettingssaker vil dette innebære at det føres referat fra intervjuer og fra samtaler med referanser, og at det utarbeides en skriftlig sammenlignende kvalifikasjonsvurdering som legges til grunn for selve tilsettingsvedtaket.»

*Sivilombudsmannen* uttaler videre:

«Nedtegnelser er også viktig for å kunne ivareta partsinteresser og den allmenne interesse i offentlige tilsettingsprosesser. Ved at de ulike saksbehandlingsskritt, så vel som avgjørelsens faktiske grunnlag og tilsettingsorganets vurdering blir nedtegnet, blir det lettere å få tillit til den avgjørelsen som er fattet. Faren for ubegrunnet mistanke om at det er tatt utenforliggende eller usaklige hensyn blir tilsvarende redusert. Skriftlighet vil med andre ord også kunne hindre at de statsansatte som deltar i tilsettingsprosessen, blir utsatt for ubegrunnet mistanke eller kritikk.»

*Advokatforeningen* uttaler i sitt høringsvar:

«Kvalifikasjonsprinsippet bidrar til å sikre at ansettelse i statsforvaltningen er basert på kvalifikasjoner og reell konkurranse, og er viktig for tilliten til den offentlige forvaltningen. Offentlige ansattes myndighetsutøvelse gjør at det er viktig at befolkningen kan ha tillit til at den best kvalifiserte søkeren settes, og at det ikke tas utenforliggende, for eksempel personlige, hensyn i ansettelsesprosesser. Dette er etter *Advokatforeningens* syn et eksempel på et tungtveiende hensyn som tilsier særregule-

ring sammenlignet med det prinsipp om fri ansettelsesrett som gjelder for øvrige arbeidstakere.»

*Norsk tjenestemannslag* mener at det er Sivilombudsmannens definisjon som skal benyttes i lovteksten og mener at det er denne definisjonen som best gjengir dagens rettstilstand:

«Siktemålet i en tilsettingssak er i alminnelighet å finne frem til den av søkerne som etter en skjønnsmessig vurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i kvalifikasjonskrav som måtte være fastsatt i utlysningen. For øvrig vil de sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet.»

*NTL* skriver videre:

«Sivilombudsmannens begrep *praksis* er videre enn forslaget *yrkeserfaring*, og gir anledning til å vektlegge flere forhold som vi mener er relevant for vurderingen av hvem som er best kvalifisert. Begrepet personlig skikkethet har en noe annen betydning enn forslaget personlig egnethet (av departementet også i teksten formulert som personlige egenskaper). Begrepet skikkethet kan åpne for større muligheter for utvikling enn egnethet og egenskaper, som i større grad er naturgitt, jf. begrepsbruken som gjøres for helsefagarbeidere (jf. bl.a. legeloven og tannlegeloven). Vi viser også til Ot.prp. nr. 67 (2004–2005).»

### 9.3.2 Definisjonen av kvalifikasjonsprinsippet

Det er flere av høringsinstansene som har gitt merknader til utformingen av lovteksten og bruken av begrepet «yrkeserfaring». *Akademikerne* viser til at tjenestemannslovutvalget i sitt lovfor-slag bruker begrepet «erfaring», og mener at dette bør velges fremfor begrepet «yrkeserfaring» som foreslås av departementet. *Akademikerne* begrunner dette med at det er virksomheten som må vurdere hva som er relevant erfaring for stillingen og viser til at det i noen tilfeller kan være relevant å legge vekt på for eksempel styreerfaring, politisk erfaring mv. *Unio* inntar samme syn og mener at tjenestemannslovutvalgets begrepsbruk er bedre egnet til å finne frem til den best kvalifiserte søkeren.

*Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket* mener også at begrepet «yrkeserfaring» kan bli



for snevert og foreslår ordlyden endres til «erfaring». *Jernbaneloveret* skriver:

«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 søkere, må det fortsatt være en selvfølge å legge vekt på for eksempel politisk erfaring, organisasjonserfaring og internasjonal erfaring, selv om ikke disse erfaringen har noe med yrkesutøvelsen å gjøre, så lenge dette er saklig i den konkrete ansettelsessaken. Vi foreslår derfor at ordet «yrkeserfaring» endres til «erfaring».»

*Mattilsynet* anbefaler at kvalifikasjonsprinsippet omtales tydelig i forarbeidene med særlig fokus på personlig egnethet. De ønsker også at vektleggingen av de ulike vurderingstemaene skal omtales.

### 9.3.3 Krav om offentlig kunngjøring

*Departementets* forslag om å fjerne muligheten for å fastsette unntak fra offentlig kunngjøring i personalreglement, støttes av blant annet *Forsvarsbygg* og *Norsk studentorganisasjon*. *Forsvarsbygg* begrunner dette med at det er viktig med sterk konkurranse om ledige stillinger i staten, som forutsetter offentlig kunngjøring av ledige stillinger. De skriver: «Videre vil hensynet til bred rekruttering på tvers av sektorene og offentlighetens tillit til ansettelsesprosessene bli best mulig ivaretatt på denne måten.»

Det er imidlertid flere høringsinstanser som ikke ønsker at man skal fjerne muligheten for å fastsette unntak fra offentlig kunngjøring i reglement, og mener det er behov for å videreføre dagens bestemmelse i tjenestemannsloven § 2. Dette gjelder blant annet *Sjøfartsdirektoratet*, *Finansdepartementet*, *Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)*, *Utlendingsdirektoratet*, *Utlendingsnemnda*, *Universitetet i Bergen (UiB)*, *Universitet- og høyskolerådet*, *NTNU*, *Jernbaneloveret*, *Kystverket*, *Vegdirektoratet*, *Statens Vegvesen* og *Samferdselsdepartementet*, *NAV*, *Høgskolen i Østfold* og *Landbruksdirektoratet*.

*UiB* skriver:

«*UiB* mener det skal være bred konkurranse om ledige stillinger i staten og at det forutsetter en hovedregel om offentlig kunngjøring av ledige stillinger. Likevel mener *UiB*, som Tjenestemannslovutvalget, at det fortsatt må være

adgang til å fastsette unntak fra kravet om offentlig kunngjøring i reglement. Universitetet er i stadig sterkere grad i en internasjonal konkurransesituasjon med hensyn til rekruttering som gjør at det i noen prosesser, for eksempel der det kan være mulighet å ansette kandidater ikke lar seg rekruttere gjennom ordinære prosesser. Dette kan gjelde kandidater som har fått særlig prestisjefylte prosjekter basert på høy internasjonal konkurranser. Kandidater som er tildelt stipend gjennom European Research Council og som ønskes rekruttert til *UiB* bør for eksempel kunne ansettes uten utlysning. Skal *UiB* videreutvikle fremragende fagmiljø i økende internasjonal konkurranse må det være fleksible virkemidler for å rekruttere slike kandidater. Mange prosjekter som finansieres gjennom Norges forskningsråd er søknadene er også innrettet slik med hensyn til spesifikk faglig kompetanse for personer det søkes finansiering om at utlysning fremstår som lite hensiktsmessig.»

*NAV* viser til at intern kunngjøring er et viktig virkemiddel til å få til interne forflytninger på frivillig basis, og at det er «viktig at store statlige virksomheter med tilstedeværelse i hele landet har flere virkemidler for å forflytte arbeidskraft på tvers av enheter. Vi synes også dette understøtter overordnede mål for arbeidsgiverpolitikken i staten som å utvikle og beholde kompetente medarbeidere.»

Flere høringsinstanser peker på at det kan være situasjoner hvor intern kunngjøring kan forsvares. *Utlendingsdirektoratet (UDI)* begrunner dette slik:

«Etter vår oppfatning gjør disse hensynene seg også gjeldende i forbindelse med midlertidige stillinger som er omhandlet ovenfor, ved vikariater av begrenset varighet, for eksempel foreldrepermisjon og andre kortvarige permisjoner.» De skriver også at: «Det er klart at faste lederstillinger skal lyses ut eksternt. Vi er imidlertid uenig i at det ikke skal kunne være mulig å lyse ut lederstillinger internt i enkelte unntakstilfeller som er under omstilling og ved visse stillinger.» *UDI* viser til sin spesielle situasjon med uforutsigbar oppgavemengde og skriver at en rekrutteringsprosess med ekstern utlysning vil de ikke ha tid til. De viser til at: «Ofte vil det være en intern søker som er best kvalifisert i slike situasjoner. Interne utlysninger for kortere fungeringer og vikariatet gir muligheter for å beholde viktig kompetanse og samtidig gi muligheter for utvikling. En ekstern

utlysning vil kunne føre til unødvendig bruk av tid og ressurser, og vil lett kunne oppfattes som en skinnprosess utad.»

Samme synspunkt har DSS som begrunner behovet for å kunne kunnngjøre stillinger internt med effektivitetshensyn og at det kan bidra til å gi ansatte interne karrieremuligheter. De peker på at det kan være praktisk med intern rekruttering dersom stillingen krever sikkerhetsklarering og man allerede har kvalifiserte som er sikkerhetsklarert.

*Utlendingsnemnda, UNE og Universitetet i Bergen* trekker frem betydningen av å kunne tilby kandidater som får arbeidstrening via NAV muligheter for fast tilsetting. De peker på at man gjennom dagens personalreglement kan foreta intern kunnngjøring slik at disse medarbeiderne får en sjanse for fast ansettelse når stillingen bare kunnngjøres internt.

Flere høringsinstanser er også opptatt av at det er ønskelig å kunne administrativt tilsette i inntil ett år, og ikke som foreslått i inntil seks måneder. Det vises til at offentlig kunnngjøring av for eksempel vikariater for ansatte i svangerskapspermisjon med varighet ut over seks måneder vil ha uheldige administrative konsekvenser. Dette synspunktet er særlig fremhevet av høringsinstansene fra universitet- og høyskolesektoren. *Kunnskapsdepartementet* viser til at det vil kunne være byråkratiserende om man må kunnngjøre stillinger med varighet mellom seks og tolv måneder og viser til eksempler med vikariater ved langvarige sykemeldinger. *Universitet- og høyskolerådet* skriver:

«For vitenskapelig ansatte skal en grundig faglig vurdering gjennomføres før tilsetting. Dette tar erfaringsmessig lang tid, og tilsetting av vikarer for perioder på seks måneder vil ofte ikke være tilstrekkelig. I verste fall kan en så knapp tidsramme gå ut over studentenes undervisning, eller virksomhetens forskningsaktiviteter.»

### 9.3.4 Unntak fra kravet om offentlig kunnngjøring ved omstilling

*Departementet* har foreslått at det skal være mulig å fastsette i reglement at stillinger, for en periode på inntil ett år, bare kunnngjøres internt i virksomheten, når den er under omstilling. Dette unntaket foreslås ikke å omfatte embeter eller lederstillinger. Flere høringsinstanser har synspunkter på

dette forslaget. *Regjeringsadvokaten* er enig i at det er behov for å lovfeste adgangen til å gjøre unntak fra plikten til å kunnngjøre ledige stillinger og viser til at forståelsen av begrepet «omstilling» bør omtales nærmere. *Regjeringsadvokaten* uttaler:

«Jeg oppfatter det slik at intern kunnngjøring kan skje i en periode på inntil ett år, men det fremgår ikke fra hvilket tidspunkt denne perioden skal regnes. Også dette bør klargjøres dersom man lovfester en slik bestemmelse. Hvorvidt en periode på ett år er tilstrekkelig for å fange opp behovet for intern utlysning som virkemiddel i en omorganiseringsprosess, beror på hva som er utgangspunktet for fristen, og hvordan denne beregnes.»

Flere høringsinstanser peker på at det er vanskelig å definere begrepet «omstilling». Andre mener at staten er i kontinuerlig omstilling og at det er kan være vanskelig å ha en tidsbegrensning på ett år.

*Kriminalomsorgsdirektoratet og UiT* støtter forslaget om at det kan fastsettes bestemmelser i reglement knyttet til omstilling, og mener dette kan bidra til å unngå eller redusere overtallighet og skape trygghet for de ansatte. *Finansdepartementet* mener at omstilling også må dekke «omstillingslignende forhold» og ikke begrenses til tilfeller der det foreligger en omstillingsavtale. De foreslår at perioden bør kunne ha minst to års varighet og at det eventuelt kan søkes KMD om ytterligere tid. De mener at også disse reglene kan gjelde for virksomhetens ledere, med unntak av toppledere.

*NAV* skriver:

«Direktoratet er enig i at kvalifikasjonsprinsippet er viktig og har stor forståelse for at dette må vernes mot uthuling. Den foreslåtte endringen når det gjelder interne kunnngjøring er imidlertid ikke hensiktsmessig i forhold til den virkelighet NAV er oppe i. En slik forståelse av omstilling og tidsaspekter tar ikke inn over seg at bl.a. digitalisering, effektivisering og budsjettkutt vil medføre at store statlige etater vil være i mer eller mindre *kontinuerlig* endring og omstilling med bemanningsmessige konsekvenser i flere år framover.

Høringsnotatet er knapt i omtalen av hvordan unntaket skal forstås og avgrensninger av hva som er «gyldige» omstillinger og hvor ofte en slik klausul evt. skal kunne benyttes fremstår som uklare. Vi er bekymret for hva dette kan bety for muligheten til et effektivt internt

arbeidsmarked i de omstillingsprosesser etaten vil være i overskuelig fremtid.»

Tilsvarende syn har *Forsvarsbygg* og skriver:

«Forsvarsbygg er usikker på om et unntak fra offentlig kunnngjøring som følge av omstilling inntil ett år, er et praktisk unntak. Det vises i denne sammenheng til at dagens arbeidsliv krever at virksomheter, også offentlige, er og bør være under kontinuerlig endring for å møte de krav som stilles til virksomheten. En tidsbegrensning på ett år kan derfor være vanskelig å definere mht. oppstart og avslutning. Det er videre vanskelig å definere begrepet omstilling – hvor stor eller liten kan denne være før unntaket om intern kunnngjøring kommer til anvendelse? I praksis er dette en problemstilling som ofte kommer på spissen i diskusjoner mellom arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiver.»

Forsvarsbygg konkluderer slik:

«På bakgrunn av dette mener Forsvarsbygg at det ikke bør oppstilles et unntak for offentlig kunnngjøring ved omstilling.»

*Akademikerne* mener også at det ikke er behov for å ha hjemmel for unntak fra kravet om offentlig kunnngjøring ved omstilling. De peker på at begrepet omstilling ikke har et klart innhold og vil kunne misbrukes til å foreta flere interne kunnngjøringer enn tilsiktet. *YS Stat* har samme syn og mener at en slik bestemmelse vil undergrave kvalifikasjonsprinsippet, samt hva som er å anse som lederstillinger. *Nito* mener at det ikke er grunnlag for å åpne for unntak når virksomheten er under omstilling og mener unntaket går for langt fordi enkelte virksomheter nesten til enhver tid er i en omstillingssituasjon. *Unio* mener at det er viktig at en slik unntaksregel brukes svært snevert, slik at hovedregelen ikke uthules og ønsker at dette tydeliggjøres i loven og forarbeidene.

*Norsk tjenestemannslag* og *LO* støtter heller ikke dette forslaget. *NTL* viser til at:

«Omstillinger i staten skal håndteres etter avtalte retningslinjer og ordentlige innplasseringsløp. Staten har også, med bakgrunn i saklighetsvurderingen ved oppsigelse eller endringsoppsigelse, et ansvar for å tilby annet passende arbeid. Denne praksisen og stillingsvernsreglene skal sikre rettighetene til de tilsatte og at man unngår oppsigelser.

Fra vår side er det åpenbart at staten ikke kan lyse ut stillinger verken internt eller eksternt før de tilsatte er innplassert i ny organisasjon, ved rettskrav, omplassering eller annet passende arbeid, og staten har oppfylt sitt ansvar iht. reglene om stillingsvern.

Vi frykter at forslaget vil åpne for en praksis der tjenestemenn ved omstilling blir nødt til å søke på sine egne stillinger (fristilling) og at stillingsvernet dermed ikke blir ivaretatt.

*NTL* mener at det fortsatt bør være slik at tillitsvalgte sammen med arbeidsgiver vurderer særskilt om det skal unntas fra offentlig utlysning, og ikke at dette skal gjelde generelt ved omstilling.»

### 9.3.5 Positiv særbehandling

Det er noe ulike syn hos høringsinstansene når det gjelder spørsmålet om positiv særbehandling. De fleste høringsinstansene er positive til å videreføre bestemmelsen om at søkere med nedsatt funksjonsevne skal innkalles til intervju. De som støtter forslaget er blant annet *Mattilsynet*, *Forsvarsbygg*, *Kriminalomsorgsdirektoratet* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*.

*Utlendingsdirektoratet* fremhever betydningen av å styrke mulighetene i arbeidslivet for søkere med nedsatt funksjonsevne, men mener at det i liten grad gis opplysninger om dette i søknaden. De skriver:

«Vi mener at plikten etter forskriften bør utvides til også å gjelde søkere med minoritetsbakgrunn. UDI har lenge praktisert det slik at minst to kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn innkalles til intervju, og det følger også av UDIs personalreglement og tilpavningsavtale at minst to kvalifiserte søkere som oppgir å ha innvandrerbakgrunn, skal innkalles til intervju. Lov- eller forskriftsfesting skaper oppmerksomhet rundt problemstillinger knyttet til diskriminering og inkludering, og vi har hatt gode erfaringer med denne ordningen.»

*Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at bestemmelsen i forskriften § 9 bør videreføres. Etter ombudets vurdering gir hjemmelen også adgang til såkalt radikal kvotering. Bestemmelsen bør etter ombudets vurdering oppdateres slik at den blir i samsvar med begrepsbruk i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

«Ombudet mener at vilkårene for å være funksjonshemmet/yrkeshemmet kan utelates fra bestemmelsen og at vilkåret om at søker er eller blir uten arbeid også kan sløyfes.»

Videre skriver ombudet:

«...bestemmelsen om å kalle inn minst en kvalifisert søker, kan utvides til å gjelde søkere som oppgir å ha innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2. Det er dokumentert at selv et utenlandskklingende navn alene reduserer muligheten for å bli kalt inn på jobbintervju.»

*Unge funksjonshemmede* mener at plikten til å kalle inn minst en kvalifisert søker som oppgis å ha en funksjonsnedsettelse må videreføres i egen forskrift. De skriver:

«For det første er det å delta på intervju en forutsetning for å bli innstilt til en stilling, og for det andre er en slik forskrift et viktig bidrag til at arbeidsgiver skal se arbeidstakerens kvalifikasjoner og kompetanse, og ikke bare funksjonsnedsettelsen.»

De viser til at ordlyden i forskriften må endres slik at det er tydelig «at kvotering bare er i tråd med loven når søkeren med funksjonsnedsettelsen er tilnærmet eller like godt kvalifiserte som beste søker. *Unge funksjonshemmede* ønsker å presisere at kvotering ikke er ønskelig om søkeren med funksjonsnedsettelsen regnes som vesentlig mindre kvalifisert enn beste søker.» De skriver videre at:

«Terminologien må oppdateres og klargjøres slik at forskriften blir gjeldene for de den er ment å gjelde og at det for arbeidsgiver er enkelt å forstå når forskriften gjelder.»

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* mener at plikten til å kalle inn søkere som oppgir å være funksjonshemmet må videreføres i egen forskrift, og at staten må pålegges å vise til forskriften i forbindelse med kunngjøring av stillinger. De mener også at bestemmelsen om moderat kvotering må videreføres.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* skriver at de mener at plikten til å innkalle til intervju søkere med nedsatt funksjonsevne bør videreføres, men at denne plikten ikke bør utvides til å omfatte andre grupper av søkere. *Justis- og beredskapsdepartementet* skriver at de ikke har kjennskap til hvilken effekt plikten til å innkalle søkere med

nedsatt funksjonsevne har hatt, og at man forholder seg til den føringen i Statens personall håndbok som er gitt om at søkere med minoritetsbakgrunn skal innkalles. *Utlendingsdirektoratet* viser til at det i liten grad informeres om at søkeren har nedsatt funksjonsevne i søknaden og at plikten til å innkalle får derfor liten effekt. De mener at plikten bør utvides til å omfatte søkere med minoritetsbakgrunn og viser til gode erfaringer med egen praksis å innkalle minst to kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn. De skriver: «Lov- eller forskriftsfastsetting skaper oppmerksomhet rundt problemstillingen knyttet til diskriminering og inkludering...»

*Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* mener at plikten til å innkalle til intervju bør utvides til å ikke bare omfatte søkere med nedsatt funksjonsevne, men også andre grupper av søkere det er dokumentert stiller dårligere ved ansettelser.

*Vegtilsynet* har uttalt at:

«Vegtilsynet meiner det er viktig at søkarar med nedsett funksjonsevne har same moglegheit til å skaffe seg arbeid som funksjonsfriske. Det er òg viktig at ein som arbeidsgjevar ikkje overser den kompetansen denne søkargruppa innehar. For å unngå at søkarar med nedsett funksjonsevne skal bli forbigått i ein tilsetjingsprosess, meiner Vegtilsynet det kan vere hensiktsmessig å stille krav til arbeidsgjevarane, gjennom å forskriftsfeste plikta til å kalle inn søkarar med funksjons-/yrkeshemming.

Gjennom media har ein den siste tida høyrte om arbeidssøkjarar med minoritetsbakgrunn som slit med å få arbeid, til tross for god kompetanse. Vegtilsynet er av den oppfatning at positiv særbehandling av minoritetssøkarar i tilsetjingsprosessar kan vere positivt, både for verksemdene i statleg sektor, men òg som signaleffekt generelt i næringslivet.

Vegtilsynet støttar difor auka fokus på dei søkargruppene med dårlegare føresetnader på arbeidsmarknaden. Likevel understreker Vegtilsynet viktigheita av at den som skal særbehandlast er tilnærma likt kvalifisert som den som er best kvalifisert for stillinga.»

*YS Stat* mener at forskriften § 9 bør videreføres men med en endret formulering. *NTL* mener at bestemmelsen skal fastsettes i lov og ikke i forskrift.

*Miljødirektoratet og advokatfirmaet Storeng Beck & Due Lund* anbefaler at positiv særbehand-

ling løses gjennom andre tiltak enn gjennom innføring av nye bestemmelser i loven.

### 9.3.6 Saksbehandling for saker som gjelder påstand om brudd på likestillingsloven

Det er få svar knyttet til spørsmålet om å fjerne gjeldende forskrift i tjenestemannsloven § 10 om at ansettelsessaker skal forelegges Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) til uttalelse før det foretas ansettelse. En forutsetning for slik foreleggelse er at et medlem av et styre eller et tilsetningsråd mener at tilsettingen vil stride mot lov om likestilling mellom kjønnene. De som positivt støtter at denne bestemmelsen fjernes er *Forvarsbygg og advokatfirmaet Storeng Beck & Due Lund*.

*YS Stat, NTL, Unio og Forskerforbundet* støtter ikke dette forslaget. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* er heller ikke enig i at denne bestemmelsen bør fjernes. Ombudet peker på at det er viktig å få avdekket om det er i ferd med å skje en ansettelse i strid med likestillingsloven. Ombudet skriver at bestemmelsen kan bidra til at ansettelsesrådene har ekstra oppmerksomhet på «ikke tillegg utenforliggende hensyn vekt i sine avgjørelser om ansettelser.» Ombudet foreslår at bestemmelsen omformuleres til at saken skal legges frem for ombudet «til vurdering.»

## 9.4 Departementets vurderinger og forslag

### 9.4.1 Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet

*Departementet* går inn for at kvalifikasjonsprinsippet fastsettes i loven. Dette er en kodifisering av ulovfestet rett og lovfesting innebærer derfor ingen endring av gjeldende rett. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på grunnleggende og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet. Kvalifikasjonsprinsippet skal sikre samfunnets behov for at det er den best kvalifiserte søkeren som ansettes. Det bærende hensynet bak prinsippet er å sikre legitimitet og tillit til beslutningsprosesser i forvaltningen, samt å forhindre at det tas utenforliggende hensyn ved ansettelser. Lovfesting av prinsippet vil etter departementets vurdering også kunne bidra til å styrke den enkeltes rettssikkerhet.

Når det gjelder den nærmere definisjonen av kvalifikasjonsprinsippet viser det tilbake til objektive og dokumenterbare forhold som utdanning og erfaring, samt subjektive forhold som gjelder

personlige egenskaper hos søkeren. Det er vilkårene i kunngjøringsteksten, samt eventuelle vilkår som er fastsatt i lov- og avtale, som søkerne skal vurderes opp mot. Det må deretter foretas en rangering og prioritering mellom søkeren basert på en skjønnsmessig vurdering. Statens virksomheter har ulike oppgaver og dermed er også stillingene og embetene i staten svært ulike. Dette betyr at det må stilles krav om ulik kompetanse for ulike stillinger. Dette gjelder både hvilken formell utdanning søkeren må ha for å være kvalifisert, hva som er relevant erfaring for stillingen og også personlige egenskaper som har betydning for stillingen.

Når det gjelder krav til utdanning må kravene spesifiseres slik at det fremkommer hvilket nivå utdanningen må være på, for eksempel om det er krav om utdanning på bachelornivå eller krav om master. Videre må det spesifiseres hvilken utdanning stillingen krever, for eksempel krav om en spesiell fagutdanning eller for eksempel at den må være innenfor samfunnsvitenskap, jus eller økonomi. For noen stillinger er det et absolutt utdanningskrav, for eksempel for politiet. Det er fortsatt etater i staten som gjennomfører etatsopplæring. Dette gjelder for loser, i kriminalomsorgen, i forsvaret og i tolletaten. I utenriksstjenesten er det en forutsetning for noen stillinger at man har gjennomført aspirantkurset. For noen stillinger i staten vil det være aktuelt å ikke ha spesielle utdanningskrav, men hvor praktisk arbeidserfaring kan erstatte formell utdanning.

Når det gjelder krav som stilles til erfaring har *departementet* merket seg høringsinstansenes innvendinger knyttet til departementets forslag og bruken av begrepet «yrkeserfaring» i definisjonen av kvalifikasjonsprinsippet. *Departementet* viser til at det må legges vekt på betydningen av at det legges til rette for en bredest mulig søkermasse. Begrepet «yrkeserfaring» kan gi en noe snevrere ramme for den sammenlignende vurderingen enn begrepet «erfaring». *Departementet* viser til definisjonen som er gitt i opplæringsloven § 10-5:

«Når ein må velje mellom fleire søkjarar til den same stillinga, skal det leggjast vekt på utdanning og praksis, kva under visningsbehov tilsetninga skal sikte på å dekkje, og kor kvalifisert søkjaren ellers er for stillinga.»

*Departementet* vil, for å sikre at flest mulig søkere kan delta i konkurransen om ledige stillinger i staten, gå inn for at begrepet «yrkeserfaring» endres til «erfaring».

*Departementet* viser til at det også vil være tilfeller hvor noen søkere ikke har opparbeidet yrkeserfaring, for eksempel nyutdannede. Disse kan imidlertid ha relevant erfaring fra organisasjonsarbeid eller fra frivillig sektor som kan være relevant for noen typer stillinger. En annen gruppe kan være søkere som har såkalt «hull i cv». Andre søkere kan ha relevant erfaring for en stilling uten å ha den nødvendige yrkeserfaringen. For eksempel vil erfaring som styreleder i et borettslag kunne gi relevant ledererfaring, samtidig som slik erfaring ikke nødvendigvis gir søkeren et fortrinn til en annen type stilling. For noen stillinger kan det være relevant å legge vekt på for eksempel politisk erfaring, erfaring fra frivillig arbeid og internasjonal erfaring. *Departementet* viser til at det er arbeidsgiver som gjennom sin styringsrett i den enkelte statlige virksomhet bestemmer hvilke oppgaver som er lagt til stillingen, og som også skal bestemme hvilke krav som skal stilles for å være kvalifisert for å søke stillingen. Det avgjørende er at kvalifikasjonskravene er kjent for alle søkerne på forhånd ved offentlig kunngjøring slik at det er reell konkurranse om stillingen.

Når det gjelder begrepet som skal dekke søkerens personlige kvalifikasjoner, har departementet benyttet begrepet «personlig egnethet» slik som foreslått av tjenestemannslovutvalget.

I stillingsutlysninger er personlig egnethet gjerne beskrevet som «gode samarbeidsevner», «gode lederegenskaper», «evne til å arbeide selvstendig», «resultatorientert», «analytisk», «har godt humør», «er fleksibel» mv. Når det gjelder hvilke personlige egenskaper som kreves, og vektlegging av disse, vil dette avhenge av hvilken type stilling det er snakk om. Dersom en stilling som har en utadrettet funksjon, for eksempel at arbeidstakeren skal arbeide med forhandlinger eller i internasjonalt arbeid, vil det kunne være saklig å legge vekt på andre personlige egenskaper enn hva som kreves for eksempel i en stilling som utreder. Dersom arbeidsgiver mener det skal legges stor vekt på personlig egnethet må dette fremkomme av kunngjøringen.

*Departementet* viser til at ansettelsesmyndigheten må ha et tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere søkerens personlige egenskaper. Intervju av de søkerne som arbeidsgiver vurderer som de mest kvalifiserte og aktuelle kandidatene er nødvendig for å skaffe et slikt grunnlag. Selv om det ikke foreligger begrunnelsesplikt overfor partene i ansettelsessaker, gjelder kravet om forsvarlig saksbehandling og likebehandling. I en intervjusituasjon må alle kandidatene få mulighet for å

besvare samme type spørsmål, og det skal føres referat som inngår i det faktiske grunnlaget for kvalifikasjonsvurderingen. Det skal føres referat fra intervjuet og vurderingen av søkerens personlige egenskaper skal fremgå av de dokumentene som danner grunnlaget for innstillingen. For å sikre likebehandling og reell behandling av søkerne, må forhold knyttet til vurdering av personlige egenskaper beskrives i innstillingen. En henvisning til at søkeren «ikke innehar de personlige egenskapene» er for generell, og kan bidra til at det reises mistanke om at det er tatt usaklige hensyn. For å sikre at grunnlaget for beslutningen er forsvarlig, må det innhentes referanser fra personer som kjenner søkeren og som kan bekrefte eller avkrefte forhold knyttet til søkerens personlige egenskaper.

## 9.4.2 Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet

### 9.4.2.1 Innledning

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet må fastsettes i lov eller med hjemmel i lov. Det kan være tre ulike grunnlag for unntak, bortfall av kravet om offentlig kunngjøring, positiv særbehandling eller fortrinnsrett til passende stilling. Unntak fra kravet om offentlig kunngjøring behandles i kapittel 9.4.3. Reglene om fortrinnsrett behandles i kapittel 16.

### 9.4.2.2 Positiv særbehandling av bestemte søkere

Diskrimineringslovgivningen gir vern mot forskjellsbehandling på konkret angitte diskrimineringsgrunnlag som kjønn, alder, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering mv. Ulik behandling som har til formål å fremme likestilling og like muligheter, såkalt positiv særbehandling, er imidlertid ikke i strid med diskrimineringsforbudet, forutsatt at lovens vilkår er oppfylt.

Diskrimineringslovgivningen åpner for bruk av positiv særbehandling ved ansettelse på alle diskrimineringsgrunnlag. At kvalifikasjonsprinsippet lovfestes, endrer ikke adgangen til positiv særbehandling etter diskrimineringslovgivningen. Statlige arbeidsgivere kan altså benytte seg av positiv særbehandling ved ansettelse når vilkårene for dette er oppfylt etter diskrimineringslovgivningen.

For at arbeidsgiver skal kunne benytte seg av positiv særbehandling ved ansettelse, er det et vilkår at den man ønsker å særbehandle er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte.

Hvis kvalifikasjonene ikke kan anses som tilnærmet like gode, vil positiv særbehandling ved ansettelsen være i strid med både diskrimineringslovgivningen og derfor også kvalifikasjonsprinsippet.

#### *Søkere med funksjonsnedsettelse*

Gjeldende forskrift til tjenestemannsloven § 9 bestemmer at dersom det blant søkere til en stilling er noen som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet, og enten er eller blir uten arbeid, kan slik søker tilsettes selv om det finnes bedre kvalifiserte søkere til stillingen. Forskriften oppstiller nærmere kriterier for hvem som anses som funksjonshemmet/yrkeshemmet. Det er lagt til grunn at denne forskriftsbestemmelsen gir hjemmel for såkalt radikal kvotering. Dette innebærer at en søker kan ansettes selv om det finnes bedre kvalifiserte søkere og kvalifikasjonene ikke anses som tilnærmet likeverdige etter en streng kvalifikasjonsvurdering. Etter forskriftsbestemmelsen er videre statlige virksomheter også pålagt å innkalle minst én kvalifisert søker som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet til intervju før det gis innstilling.

*Departementet* går inn for en videreføring av gjeldende rett som gir adgang til positiv særbehandling ved ansettelse av søkere med funksjonsnedsettelse, og plikten til å innkalle søkere med funksjonsnedsettelse til intervju. Slik regulering foreslås fastsatt i forskrift.

Begrepsbruken funksjonshemmet/yrkeshemmet som i dag er inntatt i forskriften erstattes av begrepet funksjonsnedsettelse. *Departementet* viser til at det kan være vanskelig å avgrense og klargjøre begrepet funksjonsnedsettelse. Personer med funksjonsnedsettelse utgjør ingen enhetlig kategori. Begrepet funksjonsnedsettelse er heller ikke klart definert eller avgrenset. Det omfatter både fysiske, psykiske og kognitive funksjoner, og det er ikke oppstilt nærmere krav til varighet eller alvorlighet. Det omfatter imidlertid ikke forbigående og helt bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i nevneverdig grad. *Departementet* mener terskelen for å bli omfattet av de særlige reglene om positiv særbehandling bør senkes i forhold til gjeldende forskrift til tjenestemannsloven, og foreslår at forskriften utformes slik at søkeren selv må oppgi å ha funksjonsnedsettelse som vil kreve tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet. Søkere med funksjonsnedsettelse som medfører behov for tilrettelegging i arbeidsforholdet kan oppleve større barrierer på arbeidsmarkedet. For disse kan positiv særbehandling ved ansettelse og

større muligheter for å komme til intervju og synliggjøre sin kompetanse, derfor være et egnet virkemiddel for å oppnå likere muligheter til arbeid. *Departementet* mener at denne endringen og forenklingen er viktig for å nå formålet om å øke mulighetene for søkere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet.

Det er her viktig å skille mellom opplysninger om helsetilstand, og opplysninger om behov for tilrettelegging som søker selv oppgir for å kunne omfattes av et tiltak om positiv særbehandling. *Departementet* viser til arbeidsmiljøloven § 9-3, hvor det fremgår at arbeidsgiver ikke i utlysningen etter nye arbeidstakere eller på annen måte, må be om at søkerne skal gi andre helseopplysninger enn det som er nødvendig for å utføre de arbeidsoppgaver som knytter seg til stillingen.

Det må vurderes konkret hvilke former for positiv særbehandling som kan aksepteres ved ansettelse, herunder hvor langt man kan gå i å fravike kvalifikasjonsprinsippet. Det er lagt til grunn at gjeldende forskrift til tjenestemannsloven § 9 vil ligge innenfor rammene av det som er legitimt i henhold til reglene om positiv særbehandling (Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) kapittel 9.12.7 side 124–125). *Departementet* er enig med *Unge funksjonshemmede* i at et slikt virkemiddel også må følges opp med krav om tilrettelegging av arbeidsplassen. Personer med funksjonsnedsettelser kan ofte ha behov for særlig beskyttelse, og det er behov for tiltak for å sikre at flere personer med funksjonsnedsettelse kommer i ordinært arbeid. En plikt til individuell tilrettelegging for arbeidstakere og arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse følger også av diskrimineringslovgivningen.

At statlige virksomheter pålegges å innkalle søkere som oppgir å ha en funksjonsnedsettelse til intervju, er en mild form for positiv særbehandling. Ved en slik mild form for positiv særbehandling reises det ikke spørsmål ved hvor langt man kan gå i positiv særbehandling. *Departementets* vurdering er at en plikt til å innkalle søkere med funksjonsnedsettelse til intervju kan gi økte muligheter i arbeidsmarkedet for enkelte søkere. Det vises også til FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som Norge har ratifisert. Etter artikkel 27 skal partene trygge og fremme virkeliggjøring av retten til arbeid for mennesker med nedsatt funksjonsevne ved å treffe hensiktsmessige tiltak også i lovs form, blant annet for å ansette mennesker med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor.

*Departementet* vektlegger betydningen av at søkere som har funksjonsnedsettelse får mulighet

til å kunne komme til et intervju. Det å kunne bli innkalt til intervju kan øke mulighetene for at arbeidsgiver blir oppmerksom på arbeidstakerens kompetanse. *Departementet* foreslår derfor å videreføre plikten til å innkalle søkere med funksjonsnedsettelse til intervju. Denne plikten fastsettes i forskrift.

#### *Søkere med minoritetsbakgrunn*

Når det gjelder andre søkergrupper, for eksempel søkere med minoritetsbakgrunn, er det svært ønskelig og nødvendig å legge til rette for mangfoldig rekruttering. Dette er et viktig personalpolitisk mål i staten. *Departementet* viser til nærmere omtale om inkludering og mangfold i kapittel 4.7.4. *Departementet* foreslår ikke egne bestemmelser om positiv særbehandling for denne kategorien arbeidssøkere i loven eller forskrift til loven. *Departementet* vil likevel videreføre de personalpolitiske føringene om en bredest mulig rekruttering.

#### 9.4.2.3 *Saksbehandling for saker som gjelder påstand om brudd på likestillingsloven*

*Departementet* går inn for at gjeldende § 10 i forskrift til tjenestemannslov, om at en ansettelses-sak skal forelegges Likestillings- og diskrimineringsombudet før avgjørelse treffes, ikke videreføres. *Departementet* går inn for at søkere som mener seg forbigått på grunn av kjønn ved ansettelse, og eventuelt etter andre forhold som er vernet av diskrimineringslovgivningen, blir henvist til å klage til håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet eller Sivilombudsmannen, eventuelt til å reise sak for domstolene. Det vises for øvrig til kapittel 11 om ansettelsesordningen.

### **9.4.3 Krav om offentlig kunngjøring**

#### 9.4.3.1 *Gjeldende rett*

En ledig stilling skal som hovedregel kunngjøres offentlig, jf. tjenestemannsloven § 2. En stilling er bare ledig dersom ingen som allerede er tilsatt i virksomheten har krav på den. Det er arbeidsavtalen som danner det rettslige grunnlaget for arbeidsforholdet og begge parter er bundet inntil en av partene går til oppsigelse av arbeidsavtalen. En arbeidsavtale består uforandret etter en omorganisering og stillinger kan derfor ikke «fristilles» med krav om at arbeidstakerne søker stillinger på nytt. Dersom omorganiseringen medfører endringer i stillingens innhold gjelder det gene-

relle utgangspunktet om at arbeidstaker må finne seg i endringer innenfor styringsrettens grenser. Dersom en arbeidstaker er overtallig som følge av en omorganisering, består fortsatt arbeidsgivers plikt etter arbeidsavtalen. Plikten innebærer at arbeidsgiver må forsøke å finne en annen passende stilling. Det vises til nærmere redegjørelse for dette i kapittel 15.

#### 9.4.3.2 *Offentlig kunngjøring*

*Departementet* er enig med tjenestemannslovutvalget i at hovedregelen er at det skal være bred konkurranse om stillingene i staten. Unntak fra offentlig kunngjøring må begrenses. Dette er nødvendig for å sikre bredest mulig rekruttering og ivaretagelse av kvalifikasjonsprinsippet. Verdien av at det er fri konkurranse om stillinger i staten er sentralt og avgjørende for å kunne ivareta den generelle tilliten til staten. Offentlig kunngjøring av både faste og midlertidige ledige stillinger skal derfor være hovedregelen i staten. Dette er særlig viktig når det gjelder lederstillinger og for embeter. En åpen konkurranse om lederstillinger og embeter er en forutsetning for å sikre at staten har kompetente ledere. Med lederstillinger må man forstå både faglederstillinger og stillinger med personalansvar.

Stillingsutlysningen blir bindende for den vurderingen som skal gjøres av søkerens kvalifikasjoner. Det er ikke anledning til å gjøre endringer i kvalifikasjonskravene etter at stillingen er lyst ut. Skal kvalifikasjonskravene endres, må stillingen lyses ut på nytt.

#### 9.4.3.3 *Unntak fra kravet om offentlig kunngjøring*

*Departementet* understreker at hovedregelen fortsatt skal være at alle ledige stillinger i staten skal lyses ut offentlig. *Departementet* går inn for å videreføre gjeldende rett slik at det kan gjøres unntak fra kravet til kunngjøring for stillinger med varighet inntil 6 måneder, jf. lovforslaget § 7 første ledd.

*Departementet* har merket seg at flere høringsinstanser har ønsket at det skal være mulig å unnlate kunngjøring av stillinger med varighet inntil 12 måneder. Flere av høringsinstansene mener at dette unntaket er viktig for å ivareta arbeidsgivers interesse i å gjennomføre effektive rekrutteringer. Dette vil kunne gjelde vikariater for ansatte som er i foreldrepermisjon og for ansatte som er langtidssykemeldte. *Departementet* går derfor inn for at det skal være hjemmel for



å unnta fra kunnngjøring midlertidige ansettelse som har varighet inntil 12 måneder. Slikt unntak må i så fall fastsettes i reglement for virksomheten, jf. lovforslaget § 7 annet ledd.

Etter *departementets* vurdering vil det fortsatt være behov for å kunne gjøre unntak fra offentlig kunnngjøring i noen tilfeller. *Departementet* går inn for at det skal være hjemmel for unntak fra kravene om offentlig kunnngjøring med hjemmel i lov, forskrift eller tariffavtale.

Adgangen til å gjøre unntak fra offentlig kunnngjøring i forskrift har vært lite benyttet. *Departementet* går likevel inn for å beholde denne.

Adgangen til å gjøre unntak fra offentlig kunnngjøring ved tariffavtale er benyttet. *Departementet* viser til at staten har inngått en sentral særavtale med hovedsammenslutningene som gjelder unntak fra tjenestemannsloven § 2. Avtalen, som ble inngått 1. januar 2015 og gjelder til og med 31. desember 2017, regulerer unntak fra kravet om offentlig kunnngjøring av ledige embeter og stillinger for å rekruttere overtallige. Avtalen er en videreføring av en likelydende avtale som ble inngått i 1994 og formålet er å unngå overtallighet og for å sikre mobilitet i staten.

Etter gjeldende rett kan det også gjøres unntak fra offentlig kunnngjøring i reglement. For å styrke kvalifikasjonsprinsippet og sikre muligheten for bred rekruttering til stillinger i staten, bør muligheten til å gjøre unntak fra krav om offentlig kunnngjøring benyttes med varsomhet og være klart avgrenset, jf. lovforslaget § 7 annet ledd.

På bakgrunn av høringen går *departementet* ikke videre med forslaget om at det kan fastsettes i virksomhetens personalreglement at ledige stillinger kan kunnngjøres internt, dersom virksomheten er under omstilling.

*Departementet* viser til at kunnngjøringsplikten bare er aktuell dersom det er ledige stillinger. Spørsmål om det er ledige stillinger vil kunne oppstå ved omstillinger. Det er bare *ledige* stillinger som kan kunnngjøres, enten eksternt eller bare internt i virksomheten. Stillinger som ansatte har krav på å bli innplassert i, kan ikke lyses ut. Konkret betyr dette at arbeidsgiver må foreta en sammenlignende vurdering av innholdet i stillingen både før og etter omorganiseringen. Alle ansatte har krav på en slik vurdering, og det er ikke adgang til å åpne opp for at ansatte må søke sine egne stillinger. Arbeidsavtalen består helt til den ene parten går til oppsigelse, og arbeidsgiver kan ikke løse de ansatte fra arbeidsavtalen ved såkalt «fristilling», hvor arbeidstakerne søker på egne stillinger.

For avklare hva innholdet av stillingen til den enkelte arbeidstaker er, må det tas utgangspunkt i arbeidsavtalen, supplert med eventuell kunnngjøringstekst for stillingen, instruks og endringer som har skjedd over tid. Arbeidsgiver må også utarbeide oversikter over stillinger etter omorganiseringen med stillingsbeskrivelser som definerer krav til kompetanse og hvilke oppgaver som ligger til stillingen. Et eksempel på slike endringer kan være at man slår sammen avdelinger og det blir færre ledere eller at det blir flere nivå i organisasjonen. Andre eksempler kan være at fagområder slås sammen eller at en omorganisering innebærer at statlige virksomheter slås sammen.

Når ansatte etter en omorganisering er innplassert, og arbeidsgiver har ivaretatt sin plikt til å innplassere eventuelle overtallige i passende stillinger, vil det kunne være tilfeller hvor det er ledige stillinger.

#### 9.4.3.4 Unntak fra kravet om offentlig kunnngjøring for utenriktjenesten

I personalreglement som omfatter utenriktjenesten foreslår *departementet* at det kan fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunnngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunnngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller. *Departementet* går derfor inn for å videreføre dagens ordning med adgang til å fastsette unntak i personalreglement. Forslaget som fremmes i § 4 tredje ledd innebærer at det i personalreglement som omfatter utenriktjenesten kan fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunnngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunnngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller. Stillinger som kunnngjøres internt kan ikke sies å være ledige siden det allerede er fast ansatte eller midlertidig ansatte i Utenriksdepartementet, ved utenriksstasjon og Norad som skal fylle stillingene gjennom rotasjonsordningen. *Departementet* viser til at stillingene i utenriktjenesten har en noe annen karakter, og at man i dag sikrer en bred og god rekruttering ved at de fleste stillinger kunnngjøres både i Utenriksdepartementet, ved utenriksstasjonene og i Norad.

Tilsvarende gjelder for spesialutsendingene som rekrutteres midlertidig fra andre statlige etater for å ivareta særlige formål ved utenriksstasjon. Intern utlysning er også nødvendig for andre typer midlertidige stillinger i utenriktjenesten. Definisjonen av de enkelte personellgrupper på utenriksstasjon, er beskrevet i utenriktjenesteloven. Blant annet er det åpnet for å ansette på åre-

mål til sammen åtte år i stillinger der utenriksstasjonen forvalter oppgaver for andre statlige etater, for eksempel på visumområdet.

Utenriksdepartementet vil også ha behov for å rekruttere medarbeidere eksternt. Dette gjelder

blant annet ved opptak av aspiranter. Slik ekstern rekruttering vil bli gjenstand for offentlig kunngjøring og konkurranse etter kvalifikasjonsprinsippet.

## 10 Personalreglement

### 10.1 Gjeldende rett

---

#### 10.1.1 Innledning

Tjenestemannsloven § 23 regulerer plikten til å fremforhandle avtale om personalreglement i den enkelte virksomhet. Selv om loven benytter terminologien «reglement», er det vanlig å omtale dette som personalreglement. Tjenestemannsloven setter krav om at flere forhold skal reguleres i personalreglement, blant annet sammensetning av innstillings- og tilsettingsråd. En del av de regler som etter arbeidsmiljøloven skal fastsettes i arbeidsreglementer, er i staten fastsatt direkte i tjenestemannsloven.

#### 10.1.2 Historikk

Reglementer har en lang historie i staten og fantes i statlige virksomheter før den første tjenestemannsloven ble gitt i 1918. Blant annet var det reglementer som regulerte vilkår for avskjed med klagerett. Enkelte reglementer inneholdt bestemmelser om ferie, lønn under sykdom m.m. Hver «administrasjonsgren» hadde sine reglementer, med til dels svært forskjellige bestemmelser som utfylte spesiallover for enkelte virksomheter. I reglement for tjenesten i regjeringens kontorer, fastsatt ved kongelig resolusjon av 4. februar 1905, fant man bestemmelser om skillet mellom embetsmenn og andre ansatte, krav til utdanning, kunngjøring av stillinger, opprykk, kontortid, tjenestefri, taushetsplikt, arbeidsfordeling, anvisningsmyndighet, restanselister, oppbevaring av penger og verdipapirer og arkiv.

I tjenestemannsloven av 1918 ble det bestemt at enkelte regler skulle fastsettes i reglement. Ordningen med reglement ble videreført i 1977. Det var fortsatt slik at Kongen eller det departement Kongen bemyndiget, skulle fastsette reglementer. Ved kongelig resolusjon i 1977 ble Forbruker- og administrasjonsdepartementet gitt denne myndigheten.

Tjenestemannsloven av 1983 fastsatte at reglementer skulle utfylle lovens bestemmelser og at dette skulle skje ved avtale mellom virksomheten

og de forhandlingsberettigede organisasjoner i virksomheten. I tillegg ble det foreslått at reglementene måtte stadfestes av departementet som hadde ansvaret for tjenestemannsloven for å bli gyldige. Departementets rolle ble dermed redusert til en form for legalitetskontroll. Departementene skulle fortsatt ha et felles reglement, men slik at det skulle fastsettes særregler eller eget reglement for Utenriksdepartementet. Departementene har i dag et felles reglement, som også gjelder for Statsministerens kontor «så langt det passer», mens Utenriksdepartementet og utenriktjenesten har sitt eget reglement.

#### 10.1.3 Nærmere om forhandlingsordningen for personalreglement

Fagdepartementet skal treffe vedtak om hvilke tjenestemenn som skal tilsettes av Kongen (beskikkes som tjenestemenn av Kongen i statsråd), og hvilke tjenestemenn som skal tilsettes av departementet selv, av et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter, eller av et tilsettingsråd, før det kan inngås avtale om personalreglement. Dette kan det dermed ikke forhandles om i virksomheten. Embetsmenn skal alltid utnevnes av Kongen, og dette kan derfor ikke reguleres av fagdepartementet. I praksis er det oftest bare topplederen i virksomheten som beskikkes av Kongen eller tilsettes av departementet. Øvrige stillinger tilsettes av tilsettingsråd. Loven er slik å forstå at departementet også kan avgjøre hvor mange tilsettingsråd virksomheten skal ha, det vil si om man skal ha ett råd eller flere, og i så fall hvor mange, og hvilke tjenestemannsgrupper de forskjellige rådene skal ha tilsettingsretten for. I praksis er det ofte slik at departementet nøyer seg med å fastsette hvilke(n) lederstilling(er) som skal tilsettes av Kongen eller departementet, uten å vedta noe mer. Selv om departementene ikke har bestemt noe om dette, innebærer det ikke at disse temaene blir gjenstand for forhandlinger. Dersom departementet ikke har benyttet sin myndighet, vil administrasjonen i virksomheten kunne utøve samme myndighet som departementet har, for eksempel slik

at det fastsettes at virksomheten skal ha to tilsetningsråd, ett for saksbehandlere og ett for kontorpersonale. Sammensetning av rådet er derimot forhandlingsgjenstand.

Personalreglement fastsettes etter avtale mellom ledelsen for vedkommende virksomhet eller gruppe av virksomheter og de tjenestemannsorganisasjonene som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven i denne virksomheten. At det skal inngås avtale betyr at det skal forhandles om personalreglement. Det er tjenestemannsloven § 23 som regulerer forhandlingsretten. Hvem som er part i avtalen er bestemt i tjenestemannsloven. Reglement fastsettes etter avtale mellom ledelsen for vedkommende virksomhet eller gruppe av virksomheter og de tjenestemannsorganisasjoner der som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

Hovedavtalen i staten § 19 nr. 2 d hjemler også forhandlingsrett for reglement, og det er kapittel 4 i hovedavtalen som regulerer saksbehandlingsreglene for forhandling. Eventuell tvist ved inngåelse av reglementet følger hovedavtalens bestemmelser om tvisteløsning i forhandlingssak, jf. hovedavtalen § 24. Det skal først megles dersom en av partene krever det, og dersom det ikke blir enighet etter megling, avgjøres saken av en partsammensatt nemnd eller av fagdepartementet.

Virksomhetsbegrepet er ikke definert i tjenestemannsloven, men i hovedavtalen i staten § 4 nr. 2. Bestemmelsen lyder:

«Med virksomhet menes hver statsetat/institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.»

Departementet har lagt til grunn at statlige virksomheters personalreglementer ikke omfattes av tariffavtalebegrepet. Begrunnelsen for at dette ikke er tariffavtale, er at reglementet stadfestes av Kongen i statsråd (eller den han bemyndiger), og dessuten kan partene og stadfestelsesmyndigheten når som helst kreve reglementet tatt opp til revisjon. Avtalen mellom partene er ikke tidsbegrenset og revisjonsreglene fraviker dem som gjelder for tariffavtaler.

#### 10.1.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar for personalreglementer

Et personalreglement er ikke gyldig før det er stadfestet av Kongen eller den han bemyndiger, jf. tjenestemannsloven § 23 nr. 2. Kommunal- og

moderniseringsdepartementet er gitt myndighet til å stadfeste reglementene, med unntak av «*reglement for regjeringens kontorer*». Stadfestelsen er en form for legalitetskontroll. Det er enkelte forhold som er til hinder for stadfestelse av et reglement, jf. § 23 nr. 2 annet ledd bokstav a til d. Både stadfestelsesmyndigheten og partene i virksomheten har rett til å kreve revisjon, jf. tjenestemannsloven § 23 nr. 3.

Tjenestemannsloven § 23 nr. 4 har en bestemmelse om adgang til å fravike et reglement. Bestemmelsen fastsetter at «*i særlige tilfelle*» kan stadfestelsesmyndigheten samtykke i at et reglement fravikes. Slik avgjørelse skal fattes «*i samråd med hovedsammenslutningene*». Stadfestelsesmyndigheten er Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Også i de tilfellene hvor Kongen selv har myndigheten til å stadfeste personalreglementer, er myndigheten til å fravike reglementet lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Når det gjelder departementene og Statsministerens kontor er det bestemt i tjenestemannsloven at det skal slutes avtale om reglement for regjeringens kontorer mellom Kongen (eller den han bemyndiger) og hovedsammenslutningene i staten. Kongens myndighet er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som gjennomfører disse forhandlingene på departementenes vegne. Etter at forhandlingene er gjennomført legges saken frem for Kongen i statsråd til vedtak i en kongelig resolusjon. Eventuell uenighet i disse forhandlingene løses ved at Kongen treffer sitt vedtak ved behandling av resolusjonen.

#### 10.1.5 Reglement som ikke kan stadfestes

Loven regulerer hvilke forhold som er til hinder for stadfestelse av et reglement. Et reglementet skal nektes stadfestet hvis enkelte bestemmelser er i strid med lov eller vedtak fattet med hjemmel i lov jf. tjenestemannsloven § 23 nr. 2. Tilfeller som kan hindre stadfestelse er at reglementet inneholder bestemmelser som er i strid med en lov, for eksempel tjenestemannsloven, forvaltningsloven, offentleglova eller arbeidsmiljøloven. Reglement kan heller ikke stadfestes dersom reglementet mangler regler som skal fastsettes ved reglement eller dersom enkelte bestemmelser kan virke urimelige overfor grupper arbeidstakere eller arbeidssøkere, eller enkelte bestemmelser er i strid med avtaler sluttet mellom staten og hovedsammenslutningene.

Både stadfestelsesmyndigheten (KMD ved kronprinsregentens resolusjon av 11. november

1983 nr. 1607) og partene i virksomheten, kan når som helst kreve at et reglement blir tatt opp til revisjon. Det aktuelle fagdepartement har ikke fått rett til å kreve en underliggende virksomhets personalreglement tatt opp til revisjon gjennom tjenestemannsloven, men kan i realiteten gi slik instruks til arbeidsgiverparten i virksomheten gjennom den generelle instruksjonsmyndigheten departementet har. Et stadfestet reglement gjelder til det blir avløst av et nytt. Et personalreglement har ingen utløpstid og skal heller ikke ha noen tidsbegrensning. Det er ikke praktisk mulig å etablere et midlertidig reglement til bruk i en omstillingssituasjon eller lignende. Bakgrunnen for dette er at reglementene overfører myndighet til å foreta tilsetninger mv. til kollegiale organer, og slik myndighet kan bare overføres på et formelt grunnlag gjennom et stadfestet reglement.

#### 10.1.6 Omorganisering av statsforvaltningen

Ved omstillingsprosesser i staten med sammenslåing av virksomheter eller opprettelse av nye virksomheter, vil det være spørsmål knyttet til hvilket reglement som gjelder, eller om det foreligger gyldig reglement. Fordi forhandlinger krever etablerte parter, både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden, vil det ikke foreligge ferdig fremforhandlet reglement, særlig ikke når det opprettes nye statlige virksomheter. I slike tilfeller gjelder de grunnleggende bestemmelsene om tilsetting i tjenestemannsloven, som betyr at fagdepartementet har tilsetningsmyndigheten for de fleste stillingene i virksomheten (eventuelt med unntak av én eller flere av lederstillingene dersom disse beskikkes av Kongen). Da vil det ikke bli noen medvirkning fra tjenestemannsrepresentanter.

#### 10.1.7 Arbeidsreglement

Arbeidsmiljøloven har ikke bestemmelser som tilsvarende tjenestemannslovens bestemmelser om reglement. Arbeidsmiljøloven inneholder bestemmelser om arbeidsreglement. I §§ 14-16 til og med 14-20 er det bestemt at det skal være arbeidsreglement for de arbeidstakere som ikke har en ledende eller kontrollerende stilling, ved industriell virksomhet og ved handels- og kontorvirksomhet, som sysselsetter mer enn 10 arbeidstakere. Reglementet skal inneholde de ordensregler som trengs og regler for arbeidsordningen. Ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiveren og arbeidstakernes tillitsvalgte fastsette arbeidsreglement ved skriftlig avtale. Når ikke

disse bestemmelsene får anvendelse, må arbeidsreglementet for å bli gyldig, godkjennes av Arbeidstilsynet. Arbeidsreglement vil først og fremst ha betydning som informasjonskilde for arbeidstakerne. Det er lagt til grunn at statlige virksomheter ikke må utarbeide arbeidsreglement etter arbeidsmiljøloven.

## 10.2 Høringsnotatet

---

### 10.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget anbefalte å videreføre ordningen med personalreglement i staten for å sikre lokal tilpasning. Utvalget gikk inn for at reglementene fortsatt skal avtales i virksomhetene, men at ordningen med stadfestelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal avvikles. For å forenkle regelverket foreslo utvalget at enkelte bestemmelser, som i dag fastsettes i reglement, kan utgå eller fastsettes i lov.

Utvalget gikk inn for å videreføre dagens ordning om at fagdepartementet, før det inngås avtale om reglement, skal bestemme hvilke tjenestemenn som skal utnevnes av Kongen i statsråd og hvilke som skal ansettes av departementet. Utvalget viste videre til at departementet kan bestemme hvor mange ansettelsesråd virksomheten skal ha. Dersom departementet ikke har bestemt hvor mange ansettelsesråd det skal være i virksomheten vil arbeidsgiver ha rådighet over dette spørsmålet som tidligere. Det skal altså som i dag bare forhandles om de temaene som er bestemt i loven.

Utvalget foreslo å videreføre ordningen med at sammensetning av ansettelsesråd skal fastsettes i reglement. Hvordan oppnevning av representanter for de ansatte skal skje, skal også fastsettes i reglement. Det samme gjelder bestemmelser om funksjonstid. Utvalget foreslo å videreføre bestemmelsen i tjenestemannsloven § 5 nr. 1 om at fremgangsmåten ved ansettelse kan fastsettes ved reglement. Utvalget gikk videre inn for at man fjerner bestemmelsene i tjenestemannsloven § 4 nr. 5 og § 5 nr. 3 om at et organ som er fastsatt i reglement skal foreta ansettelsen i nærmere angitte tilfeller. Utvalget foreslo å oppheve bestemmelsen i dagens tjenestemannslov § 8 nr. 3, som gir adgang til å fastsette ved reglement på hvilken måte det skal avgjøres om opplæring i prøvetiden er tilfredsstillende gjennomført, og at dette fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslo at bestemmelser om beregning av tjenestetid bør fastsettes i lov eller forskrift, jf. dagens tjenestemannslov §§ 9 og 10 som

krever at dette bestemmes i reglement. Utvalget foreslo også å fjerne bestemmelsen om at sletting av disiplinærvedtak skal fastsettes i reglement. Utvalget gikk inn for at det fastsettes i loven at disiplinærvedtak lagres i arbeidstakerens personmapper i inntil fem år. Utvalget viste til at personopplysningsloven bestemmer at lagring av personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er formålet med bruken av opplysningene.

Utvalget foreslo å oppheve bestemmelsen i tjenestemannsloven § 17 nr. 3 om at vedtaksmyndighet for oppsigelse, disiplinærvedtak, avskjed og suspensjon kan legges til innstillingsråd dersom det er bestemt i reglement. Etter utvalgets forslag skal denne myndigheten legges til det kollegiale organet som har ansvaret for ansettelser.

Når det gjelder sammenslåing av virksomheter i staten eller ved opprettelse av nye virksomheter, vil det etter gjeldende regler ikke være et personalreglement på plass allerede ved etableringen, som regulerer ansettelser mv. Utvalget viste til at det etter dagens regler vil være nødvendig at de formelle ansettelsene gjøres av overordnet fagdepartement eller at det foretas foreløpige innplasseringer som først blir formalisert når ny organisasjon er på plass. Dette mente utvalget bør endres. Det eller de aktuelle fagdepartementene som er overordnet ansvarlig for omstillingen bør, etter å ha innhentet synspunkter fra de berørte tjenestemannsorganisasjonene, kunne treffe beslutning om et midlertidig personalreglement for den aktuelle omstillingen. Utvalget viste til at den formelle forhandlingen om et nytt reglement for virksomheten først vil skje etter at virksomheten er etablert eller virksomhetene slått sammen, og at man dermed vil sikre organisasjonene innflytelse på det endelige reglementet for virksomheten.

## 10.2.2 Departementets forslag

### 10.2.2.1 Forhandlinger om personalreglement

*Departementet* foreslo i høringen å videreføre ordningen med at det skal forhandles om personalreglement i den enkelte virksomhet. Dette gjelder også adgangen til å avtale personalreglement som omfatter grupper av virksomheter. *Departementet* viste til at personalreglement er et viktig og nødvendig supplement til loven, og viser til at ordningen er vel innarbeidet i de statlige virksomhetene. Hovedbestemmelsen i tjenestemannsloven § 23 ble derfor foreslått videreført, men med flere for-

enklinger. *Departementet* foreslo at fagdepartementene skal ha en rett, men ikke en plikt, til å kreve revisjon av reglementet.

### 10.2.2.2 Tvisteløsning

Ordningen med personalreglement følger et tosporet system, både ved at det er forankret i tjenestemannsloven og i hovedavtalen i staten. Dersom partene ikke blir enige i forhandlingene, skal tvisten løses etter hovedavtalens regler. *Departementet* foreslo at man ikke endrer gjeldende rett på dette punktet og ba om høringsinstansenes eventuelle merknader når det gjelder dette. *Departementet* viste for øvrig til at et personalreglement ikke er å anse som en tariffavtale.

### 10.2.2.3 Stadfestelse av personalreglementer

*Departementet* foreslo at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste reglementene. *Departementet* begrunnet dette med at det er behov for å gi virksomhetene ansvar og myndighet for sin personalforvaltning, og at man ved å fjerne stadfestelsesordningen gir virksomhetene reell beslutningsmyndighet. *Departementet* viste til at stadfestelsesordningen har vært nødvendig etter gjeldende lov for å sikre at reglementene er i samsvar med loven. Forslaget som ble lagt frem innebærer en betydelig forenkling, ved at det er få bestemmelser som skal fastsettes i personalreglement og dermed er risikoen for at reglementene ikke er i samsvar med loven betydelig redusert. *Departementet* foreslo at partene når som helst kan kreve at reglementet tas opp til revisjon. Det ble også foreslått bestemmelser om når reglementene skal anses for å være gyldige, som i stor grad viderefører gjeldende bestemmelser.

### 10.2.2.4 Sammensetning av ansettelsesråd

Hovedformålet med personalreglement er å sikre at man regulerer nødvendige bestemmelser knyttet til ansettelsesreglene. Statens virksomheter er ulike både når det gjelder størrelse og organisering, og det er derfor behov for å ha regler i personalreglement som regulerer sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådet medlemmer. I departementene, som ikke har ansettelsesråd, skal nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.

#### 10.2.2.5 Omstilling

Når det gjelder omstillinger som innebærer opprettelse av nye statlige virksomheter, eller sammenslåinger av to eller flere statlige virksomheter, har man i dag ikke mulighet for å fremforhandle reglement. Det innebærer at det er departementene selv som må foreta ansettelsene, noe som er en tungvint ordning. *Departementet* ba om høringsinstansenes forslag til lovutkastet § 2 sjette ledd:

«Ved opprettelse av ny statlig virksomhet og ved sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter, kan de ansvarlige fagdepartementer fastsette et midlertidig reglement. Før et slikt reglement fastsettes, skal det innhentes synspunkter fra virksomhetens ledelse og de lokale representantene for tjenestemannsorganisasjonene nevnt i første ledd. Endelig reglement for virksomheten fastsettes i avtale i henhold til første ledd.»

#### 10.2.2.6 Ansettelsestid

For å sikre nødvendig forenkling av loven og ensartet praktisering av reglene foreslo *departementet* at bestemmelser om beregning av ansettelsestiden (tjenestetid) skal fastsettes i lov, og ikke som nå i reglement. Dette vil sikre likebehandling av alle statsansatte, og sikre nødvendig regulering av forholdet ved sammenslåing av statlig virksomhet og ved virksomhetsoverdragelse fra kommunal eller privat sektor til staten

#### 10.2.2.7 Særlige spørsmål

*Departementet* foreslo å videreføre bestemmelsen om at det i personalreglement kan gjøres unntak fra reglene om innstilling og ansettelse ved gruppevis inntak av elever og aspiranter, for ansettelse inntil ett år og for ansettelse med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke. I statlige virksomheter som har etatsopplæring, foreslo man at det i reglement kan fastsettes kriterier for en tilfredsstillende gjennomføring av utdanningen. Når det gjelder saksbehandlingsreglene for oppsigelse mv., foreslo *departementet* at bestemmelsen om at det kan fastsettes i reglement hvem som skal være klageinstans dersom dette ikke skal være et departement, skulle videreføres. *Departementet* foreslo at regulering av tidspunkt for sletting av ordensstraff ikke skal reguleres i personalreglement, men at dette skal fastsettes i loven.

### 10.3 Høringsinstansenes syn

#### 10.3.1 Forhandlinger om personalreglement

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at personalreglement skal fastsettes gjennom forhandlinger. *Statsbygg* går imot forslaget.

#### 10.3.2 Stadfestelse av personalreglement

Forslaget om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste personalreglementene har fått bred tilslutning.

*Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Finansdepartementet, Justervesenet, Fiskeridirektoratet, Klima- og miljødepartementet, Difi, Husbanken, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, DSS, Forsvarsbygg, Kriminalomsorgsdirektoratet, Sysselmannen på Svalbard, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Bergen, Kunnskapsdepartementet, Høgskolen i Sørøst-Norge, Nidaros Domkirkes restaureringsarbeider, Riksantikvaren, Samferdselsdepartementet, Kystverket, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Agder (UIA), Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA), Høgskolen i Østfold, Høgskolen i Hedmark og Luftfartsverket* støtter forslaget om at departementene bør ha rett, men ikke plikt, til å kreve revisjon av reglementene. *UiA* skriver:

«UiA er av den oppfatning at bortfall av stadfestelsesordningen vil gi den enkelte virksomhet større ansvar og beslutningsmyndighet.»

*Justis- og beredskapsdepartementet* støtter også dette forslaget, og mener at det bør lovreguleres at underliggende virksomheter skal oversende nye eller reviderte personalreglementer til fagdepartementet. *Mattilsynet, Landbruksdirektoratet og Landbruks- og matdepartementet (LMD)* støtter forslaget om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste reglementene, og mener at fagdepartementene heller ikke skal ha myndighet til å stadfeste eller godkjenne reglementene. *LMD* viser til at virksomhetene må stå ansvarlig for sitt reglement, og at dette er i tråd med intensjonene i den nye arbeidsgiverstrategien om å gi de enkelte virksomhetene mer tillit og handlingsrom.

*Jernbaneverket* støtter forslaget, men mener at enkelte bestemmelser, som i dag skal fastsettes i reglement, bør videreføres. *Akademikerne, Den*

norske legeförening, Parat og YS Stat støtter forslaget og skriver at de er åpne for at fagdepartementet skal kunne kreve revisjon av reglementet.

UDI, UNE, NTNU, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø, Universitets- og høyskolerådet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet støtter forslaget, men ikke at fagdepartementene skal kunne kreve revisjon. Forsvarets forskningsinstitutt mener at dette forslaget er positivt og at dagens ordning er unødvendig byråkratisk. Det pekes på at det er en betydelig tidsbesparelse med et slikt forslag, samt at risikoen for at det skal være feil i reglementene oppveies av fordelene ved å gå bort fra stadfesting.

Sjøfartsdirektoratet ber om at det klargjøres hva som menes med revisjon. Direktoratet for e-helse mener at det ikke lenger bør hete personalreglement og foreslår «reglement for ansettelser mv.» De peker på at det ikke vil bli like regler og lik praksis når stadfestelsesordningen fjernes.

Miljødirektoratet, De nasjonale forskningsetiske komiteene, HIOA og Politiet mener at det ikke er nødvendig å lovfeste at departementene skal ha rett til å kreve revisjon av reglementene og viser til at dette følger av departementenes rett til å instruere underliggende virksomheter.

Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Forsvaret ønsker å videreføre dagens regler om at KMD stadfester reglementene. Samme syn har Norsk tjenestemannslag, LO, Unio og Forskerforbundet.

### 10.3.3 Sammensetning av ansettelsesråd

Det er få uttalelser knyttet til spørsmålet om sammensetning av ansettelsesråd. Miljødirektoratet støtter forenklingen med kun ansettelsesråd og ikke innstillingsråd.

### 10.3.4 Omstilling

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Finansdepartementet, Miljødirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, De nasjonale forskningsetiske komiteene, Landbruks- og matdepartementet, Jernbaneverket, Kystverket og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet støtter forslaget om at fagdepartementene kan fastsette et midlertidig reglement når ny statlig virksomhet opprettes. Norsk tjenestemannslag går imot forslaget. YS Stat støtter forslaget om at det kan fastsettes midlertidig reglement ikke bare ved sammenslåing av virksomheter, men også ved opprettelse av nye virksomheter.

### 10.3.5 Ansettelsestid

Miljødirektoratet støtter forslaget om at ansettelsestid reguleres i loven, og ikke i reglement. Unio og Forskerforbundet mener at regulering av ansettelsestid må skje enten i loven eller i reglement.

### 10.3.6 Særlige spørsmål

Tolldirektoratet støtter forslaget om at etatene kan gjøre unntak fra reglene om innstilling og ansettelse i personalreglement for opptak av aspiranter og skriver: «Aspirantordningen for tolltjenesten er som tidligere nevnt en grunnsten i etatens oppbygging og historie.» Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Kystverket som har ansvaret for etatsopplæring for loser, støtter også dette forslaget.

Datatilsynet og Miljødirektoratet støtter forslaget om at sletting av ordensstraff skal reguleres i loven.

## 10.4 Departementets vurderinger og forslag

### 10.4.1 Forhandlinger om personalreglement

Departementet går i likhet med tjenestemannslovutvalget inn for å videreføre gjeldende rett om at det skal fastsettes personalreglement i den enkelte statlige virksomhet. Det er av hensyn til de statlige virksomhetenes ulikheter nødvendig å avtale personalreglement i den enkelte statlige virksomhet. Personalreglement er nødvendig for å sikre regulering av sammensetning av det kollegiale ansettelsesrådet. Det vises til lovforslaget § 2 første ledd, som er en videreføring av tjenestemannsloven § 23 nr. 1. For nærmere omtale av gjeldende rett vises til kapittel 10.1. Twisteløsningen er regulert i hovedavtalen § 19. Det vises til omtale av tvisteløsning under kapittel 10.1.3. Det vises videre til særmerknader til lovforslaget § 2.

### 10.4.2 Forenklinger

Departementet følger opp forslaget til tjenestemannslovutvalget om at personalreglement ikke lenger skal stadfestes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det innebærer en betydelig effektivisering at de statlige virksomhetene selv får ansvaret for å inngå avtale om personalreglement tilpasset de lokale behovene. Denne forenklingen er ønsket av de fleste høringsinstansene, og siden det er færre regler som må fastsettes i reglementene, vil det gjøre prosessen med å inngå avtale



enkler. I lovforslaget som departementet fremmer, vil § 2 regulere prosedyrekrav for personalreglement. Øvrige bestemmelser i loven som viser til personalreglement er § 4 om utlysning av stilling og embete, § 5 femte ledd om oppnevning av innstillingsråd, § 6 annet ledd om oppnevning av ansettelsesråd, § 7 annet ledd om særregler for innstilling og ansettelser, § 15 sjette ledd om etatsopplæring og § 33 om regulering av klageinstans for vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed. Det foreslås overgangsregler i loven, slik at reglement som er gitt med hjemmel i tjenestemannsloven fortsatt skal være gyldige inntil de blir opphevet eller avløst av nytt reglement. Reglement som er fastsatt etter tjenestemannsloven skal likevel ha maksimal gyldighet inntil to år etter at lov om statens ansatte er trådt i kraft.

*Departementet* har bedt om høringsinstansenes syn på om fagdepartementene bør kunne kreve revisjon av reglementene. Flere høringsinstanser ønsker dette, og noen mener det er behov for å definere hva som menes med revisjon. *Departementet* viser også til at flere høringsinstanser har pekt på at fagdepartementene gjennom sin instruksjonsmyndighet kan kreve revisjon, og at det ikke er behov for å fastsette dette i lov.

*Departementet* mener at et reglement som er i strid med lover eller avtaler må endres. Denne plikten påhviler partene i den enkelte virksomhet, men kan også være nødvendig å gi til fagdepartementene. Særlig aktuelt kan det være der en statlig virksomhet er omorganisert og virksomheten ikke har personalreglement som er i samsvar med organisasjonskartet til virksomheten. *Departementet* viser til at fagdepartementenes rett til å kreve revisjon må fastsettes i loven, ettersom instruksjon fra departementet kun kan gis til arbeidsgiverparten i virksomheten.

#### 10.4.3 Sammensetning av innstillings- og ansettelsesråd m.m.

*Departementet* viser til omtale av ansettelsesordningen i kapittel 11. *Departementet* går inn for å videreføre krav om at nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådets medlemmer skal fastsettes i personalreglement, se nærmere om særmerknader til lovforslaget §§ 5 og 6. Antall ansettelsesråd skal fremgå av reglement. Dette er ikke gjenstand for forhandling, men skal bestemmes av departementet, eventuelt av virksomheten selv. Det vises til kapittel 10.1.3 om forhandlingsordningen for personalreglement.

*Departementet* foreslår at det fortsatt skal være adgang til å regulere den nærmere fremgangsmåten ved ansettelse i reglement. Dette vil ikke fremgå direkte av loven, men vil være en videreføring av gjeldende rett. Et viktig tema som kan reguleres i reglement, er at deltakelse i innstilling- og ansettelsesråd er en tjenesteplikt. Det vises til nærmere omtale av dette i kapittel 11.5.5.

#### 10.4.4 Omstilling

*Departementet* følger opp forslaget om at fagdepartementene kan fastsette midlertidig personalreglement ved opprettelse av ny virksomhet, sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter. Dette kan være hensiktsmessig for å regulere nærmere hvordan ansettelse skal skje i slike tilfelle. Fordi man ikke har et gyldig personalreglement, og dermed ikke har regulert sammensetningen av ansettelsesråd, vil fortsatt myndighet til å ansette måtte ligge i departementet. Imidlertid er det ønskelig at det også i slike tilfelle kan være en totrinnsbehandling med innstilling og ansettelse. *Departementet* mener at så snart en leder for virksomheten er ansatt eller utnevnt, må myndighet til å kunne gjennomføre rekruttering gis til lederen. Et midlertidig reglement kan dermed bestemme at lederen, med tilhørende administrative ressurser, kan gjennomføre kunngjøring, intervju og foreta innstilling for nye stillinger i virksomheten. Dette vil lette arbeidsbyrden for fagdepartementet, selv om det fremdeles vil måtte foreta selve ansettelsen, og også plassere ansvar hos ny ledelse.

#### 10.4.5 Ansettelsestid

*Departementet* mener i likhet med *tjenestemannslovutvalget* at det vil innebære en forenkling av regelverket at beregning av ansettelsestid skal reguleres i loven. Dette er en viktig bestemmelse som vil sikre likebehandling av ansatte, og er særlig aktuell ved virksomhetsoverdragelse inn i staten. Det vises til lovforslaget § 23.

#### 10.4.6 Særlige spørsmål

*Departementet* viser til kapittel 9.4.3.3 som omtaler adgangen til å fastsette unntak fra plikten til offentlig kunngjøring mv. for ansettelser med varighet inntil 12 måneder. Dette må reguleres i virksomhetens personalreglement.

*Departementet* foreslår at spørsmålet om etatsopplæring i prøvetiden er tilfredsstillende gjennomført, fortsatt skal reguleres i personalregle-

ment. Det vises til lovforslaget § 15 og kapittel 14.4.7 i proposisjonen.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene for oppsigelse mv., foreslår *departementet* at bestem-

melsen om at det kan fastsettes i reglement hvem som skal være klageinstans dersom dette ikke skal være et departement, videreføres. Det vises til lovforslaget § 33 og kapittel 20 i proposisjonen.

## 11 Ansettelsesordningen i staten

### 11.1 Innledning

Bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 4 til 6 regulerer deler av tilsettingsprosessen for statlige stillinger. Tilsetninger er en del av arbeidsgivers styringsrett. Tjenestemannslovens regler gir samtidig ansatte medbestemmelse i tilsettingsprosessen.

I staten er utgangspunktet at Kongen i statsråd har retten til å tilsette arbeidstakerne som høyeste myndighet i statsforvaltningen, jf. Grunnloven § 3 og tjenestemannsloven § 5 nr. 1. I dag er det bare et begrenset antall tjenestemenn som tilsettes av Kongen i statsråd. Dette omtales gjerne som «å beskikke» tjenestemenn. Myndigheten er i praksis delegert til departementene, til et ansettelsesråd eller til et styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter. Bare Kongen kan utnevne fast, utnevne i åremål eller konstituere midlertidig embetsmenn, jf. Grunnloven § 28. Ut fra langvarig sedvane kan likevel det enkelte departement konstituere embetsmenn inntil ett år.

Ansettelser i staten består av tre faser, kunnngjøring, innstilling og tilsetning. Plikten til kunnngjøring av ledige stillinger i staten er nærmere omtalt i kapittel 9.4.3. Innstilling og tilsetning omtales i dette kapitlet.

### 11.2 Gjeldende rett

#### 11.2.1 Innstilling

En innstilling er et forslag om hvem som skal utnevnes eller tilsettes i et bestemt embete eller en bestemt stilling. Det skal lages en innstilling i de fleste saker før vedtak om tilsetning treffes, men det er flere unntak. En formell innstilling avgrenser tilsettingsorganets valgmuligheter. Hovedregelen er at tilsettingsorganet velger den av de innstilte søkerne som de mener er best kvalifisert. Organet er ikke bundet av rekkefølgen i innstillingen, men velger fritt blant de innstilte.

Tjenestemannsloven § 4 nr. 1 omtaler Kongens rett til å fastsette regler om hvem som skal gi «tilråding om innstilling» til utnevning eller konstitusjon. Kongens rett etter denne bestemmelsen

er delegert til det enkelte fagdepartement. Man legger til grunn at bestemmelsen ikke bare omfatter embetsmenn, men også tjenestemenn som beskikkes av Kongen i statsråd. En tilråding om innstilling er ikke det samme som en innstilling, men et forslag som utgjør en del av saksforberedelsen.

Hovedregelen om innstilling går frem av § 4 nr. 2. Den primære ordningen er at nærmest foresatte tjenestemyndighet gir innstilling. Dette betyr at det er den som er nærmest overordnet til den ledige stillingen, som utferdiger innstillingen. Loven åpner også for at et innstillingsråd utferdiger innstillingen. Om det skal være innstillingsråd eller om nærmest foresatte tjenestemyndighet skal gi innstilling, er forhandlingsgjenstand når virksomheten utarbeider sitt personalreglement.

I et innstillingsråd skal nærmest foresatte tjenestemyndighet være medlem og rådet skal bestå av like mange representanter for tjenestemennene som for administrasjonen. I tillegg oppnevner administrasjonen lederen av rådet. Dette ivaretar arbeidsgivers styringsrett. Nærmere regler om sammensetningen og om oppnevning av tjenestemannsrepresentanter fastsettes i personalreglementet.

Loven inneholder også en bestemmelse om at der det er tvil, kan vedkommende departement avgjøre hvem som skal regnes som nærmest foresatte tjenestemyndighet, og kan bestemme at en annen skal tre inn i stedet, når særlige grunner taler for det.

Lovens § 4 nr. 3 fastsetter at dersom nærmeste foresatte tjenestemyndighet også er medlem av et styre eller et tilsettingsråd som har tilsettingsretten, skal vedkommende ikke gi egen innstilling. Denne personen gir da i stedet bare et forslag om hvem som bør tilsettes. I et slikt tilfelle vil det altså ikke foreligge en formell innstilling i saken. Dette innebærer at tilsettingsorganet ikke er bundet av forslaget, men kan velge blant hele søkermassen.

I § 4 nr. 4 er det fastsatt at dersom det er flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning. Hensikten med denne bestemmelsen er å gi tilsettingsorganet en reell valgmulighet.

Ønsker tilsettingsorganet å tilsette en søker som ikke er innstilt, må saken behandles etter en spesiell prosedyre, fastsatt i lovens § 4 nr. 5. Resultatet kan da bli at tilsettingssaken må avgjøres av et høyere organ. Bestemmelsen gjelder bare tilfelle hvor Kongen i statsråd ikke har ansettelsesretten for stillingen. Kongen i statsråd er uansett ikke bundet av innstillingen, og skal stå fritt i sitt valg av søkere. Det er ikke stilt bestemte krav i loven til begrunnelse av en innstilling, men i praksis vil den alltid være begrunnet i større eller mindre grad.

### 11.2.2 Tilsetting

Retten til å tilsette tjenestemenn er hos Kongen, på samme måte som for embetsmenn. Det er imidlertid få tjenestemenn som nå beskikkes av Kongen i statsråd. Utgangspunktet er imidlertid slått fast i tjenestemannsloven § 5 nr. 1, samtidig som delegeringsadgangen er nærmere regulert. De organer som kan gis myndighet til å tilsette er et departement, et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter eller et tilsettingsråd. Kongens myndighet til å fastsette at andre enn Kongen i statsråd skal tilsette tjenestemenn, er delegert til det enkelte fagdepartement. Det er derfor det enkelte departement som bestemmer hvilke stillinger eller stillingsgrupper i en underordnet virksomhet (etat) som skal tilsettes av departementet selv, et styre eller av et tilsettingsråd. Det vil derfor også være departementet som for eksempel avgjør hvor mange tilsettingsråd virksomheten skal ha, og hvilke stillinger eller stillingsgrupper de forskjellige rådene skal ansette.

Paragraf 5 nr. 1 fastsetter også at fremgangsmåten ved tilsetting skal fastsettes ved reglement. Videre er Kongen gitt rett til å gi alminnelige retningslinjer for hvordan tilsettingsretten skal benyttes. I lovens § 5 nr. 2 er det fastsatt bestemmelser om sammensetning av tilsettingsråd og tjenestemannsrepresentasjon i styret. I et tilsettingsråd skal det være like mange representanter for administrasjonen som for tjenestemennene. I tillegg oppnevner administrasjonen lederen av rådet. Ved reglement skal det bestemmes hvordan tilsettingsråd ellers skal sammensettes og hvordan oppnevning av tjenestemannsrepresentantene skal skje. For å sikre medvirkning fra tjenestemennene, er det fastsatt at dersom tilsettingsmyndigheten er lagt til et styre, og styret ikke har tjenestemannsrepresentanter, skal minst to slike representanter tiltre styret ved behandling av tilsettingssaker samt saker om oppsigelser m.m.

Bestemmelsen må forstås slik at dersom styret har én tjenestemannsrepresentant, må ytterligere én tiltre styret ved behandling av slike saker.

Lovens § 5 nr. 3 har en bestemmelse som gjerne omtales som en regel om «mindretallsanke». Bestemmelsen fastslår at hvis det i et styre eller tilsettingsråd ikke er enighet om en tilsetting, kan hvert medlem kreve saken avgjort av det enkelte fagdepartement eller av det organ som er bestemt i virksomhetens personalreglement. Fagdepartementet eller det høyere organ som i personalreglementet er tillagt myndigheten til å avgjøre saken, kan bare velge å tilsette én av de søkerne som noen av tilsettingsorganet ønsker å tilsette. Dersom det er dissens, men adgang til mindretallsanke ikke benyttes, avgjøres saken av flertallet.

Tjenestemannsloven § 5 nr. 4 har en bestemmelse om tilsetting av søkere som er blitt overtallige ved at de er blitt sagt opp eller har fått varsel om oppsigelse, og dermed har fortrinnsrett til ny stilling i staten (ekstern fortrinnsrett). Dersom tilsettingsorganet ikke ønsker å tilsette en slik søker, skal saken avgjøres av Kongen eller den han bestemmer. Med hjemmel i denne bestemmelsen har man opprettet og gitt nærmere regler om «Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten» i § 8 i forskrift til loven.

I § 5 nr. 5 er det fastsatt at den som blir tilsatt skal gis skriftlig underretning om tilsettingen. Underretningen skal gi opplysning om særlige vilkår som måtte være fastsatt. Ved midlertidig tilsetting skal underretningen dessuten inneholde opplysning om varighet eller om hvilket oppdrag som skal utføres. I tillegg gjelder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 14-5 til § 14-8 om arbeidsavtaler. Tjenestemannen skal også gjøres skriftlig kjent med prøvetidsreglene før tiltredelsen og skal bekrefte underretningen om dette skriftlig, jf. tjenestemannsloven § 8 nr. 1 annet ledd.

### 11.2.3 Unntak for visse stillinger

I § 6 nr. 1 er det bestemt at tilsettinger av tjenestemenn og konstitusjoner av embetsmenn for inn til seks måneder, er unntatt fra reglene i lovens §§ 2, 3, 4 og 5. Det vil si unntatt fra bestemmelsene om offentlig kunngjøring, de vanlige reglene om midlertidig tilsetting, innstilling og tilsetting. Unntaket er begrunnet med at det ved slike kortvarige tilsettingsforhold er uhensiktsmessig med vanlig tilsettingsprosedyre. Det haster ofte med å få tilsatt noen for å gjøre bestemte arbeidsoppgaver i en begrenset periode. Dersom det skulle vise seg å være behov for å forlenge tilsettingen ut

over seks måneder, må ordinær prosedyre benyttes.

Videre er det i § 6 nr. 1 gjort unntak fra reglene i lovens §§ 2, 3, 4 og 5 for tilsetninger ved Stortingets administrasjon og Stortingets ombudsmenn (Sivilombudsmannen og Stortingets ombudsmann for Forsvaret). Bestemmelsen innebærer blant annet at loven gjør unntak fra Kongens tilsettingsmyndighet når det gjelder tilsetninger i Stortingets administrasjon og hos Stortingets ombudsmenn.

I § 6 nr. 2 er det åpnet for at tilsettingsretten i bestemte tilfeller kan legges til andre enn bestemt i § 5 nr. 1. Et slikt unntak må fastsettes i reglement. Det fremgår av § 6 nr. 2 at tilsettingsretten kan legges til andre i tilfeller hvor en søker er enstemmig innstilt av et innstillingsråd og tilsetning etter fast praksis skjer etter ansiennitet. Tilsettingsretten kan også legges til andre ved gruppevis inntak av aspiranter eller elever, ved tilsetning av tjenestemenn for inntil ett år og ved tilsetning av midlertidige tjenestemenn som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt. Tilsettingsretten kan videre legges til andre ved ansettelse i arbeidsforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer ukentlig eller med mindre enn 15/40 av full lønn for tilsvarende heltidsstilling.

Etter § 6 nr. 3 kan det ved reglement fastsettes «andre regler om innstilling» enn bestemt i lovens § 4 for slike tilsetninger som er nevnt i § 6 nr. 2 bokstavene b til e. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at innstilling helt kan unnlates.

## 11.3 Høringsnotatet

### 11.3.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

*Utvalget* har anbefalt å videreføre dagens ordning, slik at en ansettelse skjer ved behandling i to trinn. Dette innebærer at det først skal foretas en skriftlig innstilling med forslag til hvem som bør ansettes. Deretter skal ansettelsesmyndigheten avgjøre hvem som skal ansettes. *Utvalget* foreslår at innstillingsmyndigheten som hovedregel legges til arbeidsgiver, og ikke et innstillingsråd. Unntak gjelder dersom ansettelsen ikke er lagt til et kollegialt organ. Da skal et innstillingsråd avgi innstilling.

*Utvalget* har foreslått å videreføre dagens bestemmelser om at ansettelsesmyndigheten som hovedregel legges til et kollegialt organ med representanter fra arbeidsgiver og de ansatte. I de fleste tilfelle vil dette være et ansettelsesråd, men det kan også være et styre. Unntak gjelder for ansettelser som foretas av departementene. Slike

avgjørelser treffes av statsråden eller den i departementet som har fått delegert ansettelsesmyndighet. Bestemmelser som regulerer ansettelsesordningene i departementene fastsettes i reglement ved kongelig resolusjon. *Utvalget* foreslår ingen endringer for departementene.

*Utvalget* foreslår å oppheve dagens bestemmelse om mindretallsanke. Dette begrunnes med at ansvaret for ansettelser må ligge i den enkelte virksomhet. *Utvalget* foreslår å opprettholde ordningen med at ansettelsesorganet kan sende saken tilbake til den som er ansvarlig for innstillingen og kreve skriftlig begrunnelse for hvorfor en bestemt søker ikke er innstilt. Dette begrunnes med kravene til god saksbehandling som følger av forvaltningsloven.

Antall ansettelsesråd og regler for oppnevning av representanter til ansettelsen fastsettes i reglement som i dag.

### 11.3.2 Departementets forslag

I høringsnotatet har *departementet* foreslått å beholde en tottrinnsbehandling av ansettelsessaker. Dette er begrunnet med at en ansettelsesprosess i to ledd bidrar til å finne frem til den best kvalifiserte søkeren og sikre en åpen, betryggende og tillitsskapende prosess. Forslaget viderefører i all hovedsak dagens ordning, med noen forenklinger.

*Departementet* har foreslått at retten til å fremme innstilling i ansettelsessaker legges til nærmeste leder, med unntak av virksomheter der ansettelsesretten ikke er lagt til et kollegialt organ. *Departementet* har vurdert det slik at det ikke er nødvendig med et kollegialt sammensatt organ både ved innstilling og ansettelse.

*Departementet* foreslår i tråd med gjeldende rett at nærmeste leder ikke skal avgi egen innstilling dersom vedkommende også sitter i ansettelsesrådet, men skal i slike tilfelle gi forslag til ansettelse. Et forslag vil innebære at ansettelsesmyndigheten kan velge å ansette en søker som ikke er foreslått. *Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at dersom det finnes flere kvalifiserte søkere skal vanligvis tre kvalifiserte søkere innstilles i den rekkefølgen de bør komme i betraktning.

*Departementet* foreslår å videreføre at myndighet til å ansette statsansatte skal ligge til et ansettelsesråd, og at sammensetningen av et ansettelsesråd fortsettes i virksomhetens personalreglement. Ansettelsesrådet skal sammensettes av like mange ordinære medlemmer for statsansatte som for arbeidsgiver, og lederen skal oppnevnes av

arbeidsgiver. Organenes uavhengige rolle videreføres og understrekes i loven og forarbeidene.

*Departementet* har foreslått å oppheve regelen i tjenestemannsloven om mindretallsanke. Der som et medlem av ansettelsesorganet ønsker å ansette noen som ikke er innstilt, skal det innhentes uttalelse fra den som har gitt innstillingen.

## 11.4 Høringsinstansenes syn

### 11.4.1 Totrinnsbehandling av ansettelsessaker

Høringsinstansene støtter forslaget om videreføring av at ansettelser fremdeles skal behandles i en totrinnsprosess med innstilling og ansettelse. Høringsinstansene uttaler at dette bidrar til åpenhet om ansettelsesprosessene, legitimitet, betryggende og tillitsskapende prosess, at man unngår favorisering og finner den best kvalifiserte kandidaten. Blant høringsinstanser som uttaler dette er *Landbruks- og matdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Unio, Landsorganisasjonen i Norge, Forsvarsbygg, Utlendingsnemnda, Høgskolen i Oslo og Akershus og Politidirektoratet*.

### 11.4.2 Innstilling fremmes av nærmeste leder

Høringsinstansene er noe delt i synet på forslaget om at retten til å fremme innstilling i ansettelsessaker legges til nærmeste leder, med unntak av virksomheter der ansettelsesretten ikke er lagt til et kollegialt organ. *Landbruks- og matdepartementet* er enig i forslaget om at nærmeste leder innstiller, og at dette er en mer effektiv løsning enn der et kollegialt organ skal behandle både innstilling og ansettelse. *Finansdepartementet* mener forenkling av saksgang ved innstilling og ansettelse er et viktig, effektiviserende skritt som de ikke kan se automatisk vil medføre svekket kvalitet i prosessen. I konkurransen om de beste kandidatene vil evne til å gjennomføre en rask og kvalitativt god rekrutteringsprosess være et konkurransefortrinn. *Akademikerne* er enig med departementet i synet på at det ikke er nødvendig med et kollegialt organ både ved innstilling og ansettelse, og støtter forslaget. *Kunnskapsdepartementet* og *Høgskolen i Oslo og Akershus* mener det er mer hensiktsmessig at virksomheten selv avgjør hvem som er en stillings nærmeste leder der det er usikkert, ikke fagdepartementet. På universiteter og høyskoler er det lovfestet at styret selv avgjør den interne organiseringen, og institusjonene er nærmest til å

ta stilling til spørsmålene. *Norges offisersforbund* mener at forslaget om at en stillings nærmeste leder skal avgjøre innstilling vil medføre at svært mange ledere på svært lavt nivå i Forsvaret vil bli satt til å gjøre arbeid med innstilling. I tråd med praksis i Forsvaret mener de at prinsippet må snus, og baseres på delegering til egnet nivå.

Flere av høringsinstansene støtter ikke forslaget om å fjerne innstillingsrådet, blant annet *Unio* og *Forskerforbundet*, som mener det må være opp til den enkelte virksomhet å avgjøre om de vil ha et innstillingsråd eller ikke, som i dag. De virksomhetene som i dag har et innstillingsråd må antas å ha vurdert dette som hensiktsmessig. Erfaringsmessig blir innstillingen som regel avgjørende for ansettelsen. Den valgfriheten som ligger i dagens lovgivning gir den enkelte virksomhet mulighet for å velge en fleksibel løsning, tilpasset egen virksomhet. De fleste virksomheter benytter i dag elektronisk kommunikasjon, hvilket legger til rette for raske avgjørelser. Ved at innstillingsrådet fjernes, fjernes også de ansattes medvirkning i innstillingsprosessen. Representantene for den ansatte har god kjennskap til virksomheten. Avskaffelse av innstillingsrådet vil føre til at kvalifikasjonsprinsippet svekkes.

*Landsorganisasjonen i Norge* støtter ikke forslaget om at nærmeste leder/arbeidsgiver alene som hovedregel skal avgjøre innstilling ved ansettelse, og ønsker videreføring av både innstillingsråd og tilsettingsråd som kollegiale organer. I de fleste ansettelsesprosesser er det særlig viktig at ansattes representanter er involvert så tidlig som mulig i prosessen for å sikre at kvalifikasjonsprinsippet etterfølges i praksis. Forslaget fjerner muligheten for at partene i virksomheten selv ved sitt personalreglement kan velge om det skal være et innstillingsråd eller nærmeste leder som gir innstilling. Forslaget fratras dermed virksomhetene dagens tilpassningsadgang. *LO Stat* går imot fjerning av innstillingsråd som gjør at ansatterepresentanter mister mulighet til å delta i ansettelsesprosessen på et tidlig tidspunkt. *Norsk tjenestemannslag* mener at den ansettelsesordningen departementet foreslår er en svekkelse sammenlignet med dagens ordning, og at den samlet sett ikke ivaretar de hensyn som bør gjelde ved ansettelse. De bestrider at behandling i kollegiale organer tar ekstra tid, og mener at det vil svekke tjenestemenns innflytelse i ansettelsesprosessen dersom de ikke lenger skal delta i innstillingsråd. Forslaget om å fjerne innstillingsråd betyr en svekkelse av kvalifikasjonsprinsippet og innebærer ingen reell forenkling.

### 11.4.3 Oppheving av regelen om mindretallsanke

Høringsinstansene er noe delt i synet på forslaget om oppheving av regelen om mindretallsanke, og at flertallet i ansettelsesrådet, etter å ha fått en ny vurdering fra den som innstiller, selv treffer avgjørelse ved flertallsbeslutning. Høringsinstanser som støtter forslaget, blant annet *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Politidirektoratet*, *Utlendingsnemnda* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*, begrunner dette med effektivitetshensyn, forenkling, tidsaspektet og at de ikke kan se behovet. Det vektlegges også at større myndighet legges til ansettelsesorganet og at det blir opp til virksomheten selv å vurdere ansettelsen. Hensynet til forsvarlig saksbehandling ivaretas gjennom resten av ansettelsesprosessen. Ordningen kan også medføre betydelige forsinkelser i prosessen med fare for å miste gode kandidater. *Akademikerne* støtter også forslaget om forenkling av prosessen knyttet til ansettelse av personer som ikke er innstilt, samt forslaget om å fjerne adgangen til mindretallsanke. Prosedyrene i dagens ansettelsesordning i staten er ressurskrevende og omstendelige, og *Akademikerne* er enig i at det er nødvendig med forenkling. *Akademikerne* er positive til endringer som kan tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar for god rekruttering. Også *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Kystverket*, *Mattilsynet* og *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* støtter avvikling av mindretallsanke.

Flere av høringsinstansene er imot forslaget om å oppheve regelen om mindretallsanke, blant annet *Unio*, *LO Stat*, *Norsk tjenestemannslag*, *Forskerforbundet*, og *Norges offisersforbund*. De uttaler at ordningen med mindretallsanke sjelden blir benyttet, men har stor betydning som en sikkerhetsventil. Det må antas å ha en disiplinerende og tillitsvekkende effekt at muligheten er der. Ordningen gir også mulighet for å avverge feil uten innbringelse for ombud og rettsapparatet. Den enkelte representant i ansettelsesorganet har større innsyn i ansettelsesprosessen enn den enkelte søker. Det forhold at søker vet at representantene, med deres kjennskap til ansettelsesprosessen, har mulighet for mindretallsanke, bidrar til å øke tilliten til prosessen. Fjerning av mindretallsanke innebærer at eventuelt forbigåtte kandidater selv må bære søksmålsbyrden. Ved medhold vil ikke vedtak kunne omgjøres og den forbigåtte er henvist til å søke erstatning.

## 11.5 Departementets vurderinger og forslag

### 11.5.1 Generelt

*Departementet* legger til grunn at hovedprinsippene knyttet til ansettelse i staten fremdeles skal være lovfestet, og at adgangen til delegering av Kongens rett til å ansette statsansatte, må være lovregulert. Tjenestemannsloven benytter begrepet «tilsetting» om ansettelse, og også uttrykk som «å tilsette», «tilsettingsråd», og «tilsettingsorgan» eller «tilsettingsmyndighet». *Departementet* foreslår en endret begrepsbruk, slik at loven heller benytter begrepene «ansettelse» og «ansettelsesorgan» mv. Denne terminologiske endringen er del av moderniseringen av lovens begrepsbruk, se kapittel 6.3.2 og kapittel 8.5.

Tjenestemannsloven fastsetter organisatoriske bestemmelser om hvordan ansettelser i staten skal skje. Myndigheten til å ansette i staten er i stor grad lagt til kollegiale organer, enten et ansettelsesråd eller styre. Innstillingen kan også være lagt til et kollegialt organ – et innstillingsråd. Gjennom sammensetningen av de kollegiale organene gis de ansatte medbestemmelse i ansettelsesprosessen. *Departementet* viser til hovedbegrunnelsen for ordningen er at kollegiale organer vil bidra til en mer betryggende saksbehandling og øke tilliten til at organet legger vekt på saklige hensyn ved ansettelsen (Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 11). Kollegiale prosesser vil fremme beslutninger som innebærer at den av søkerne som etter den samlede vurdering er den best kvalifiserte, blir ansatt. Den forberedende saksbehandlingen for det kollegiale organet vil bli lagt til administrative enheter i virksomheten, og den utøvende delen vil bli overlatt til en saksbehandler som forbereder saken for det kollegiale organet.

*Departementet* viser til at retten til å ansette arbeidstakere er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett. Å kunne rekruttere dyktige medarbeidere er helt vesentlig for at virksomheten skal kunne gjennomføre de oppgavene den er satt til å løse. Gode argumenter kan tale for at ansvaret for å ansette arbeidstakere bør ligge hos arbeidsgiver alene. Arbeidsgiver har ansvaret for at virksomheten når sine mål på en god og effektiv måte, i tråd med fastsatte krav og innenfor vedtatte budsjett-rammer. Arbeidsgiver har ansvaret for organiseringen av virksomheten og for at arbeidsmiljølovens krav er oppfylt. Arbeidsgiver vil også som regel ha de beste forutsetningene for å avgjøre hvem som er best kvalifisert for stillingen.

Etter *departementets* oppfatning står ansettelsesordningen i statlige forvaltningsorganer i et skjæringspunkt mellom flere viktige hensyn, hvor effektivitetshensynet er ett. Samtidig er det viktig at både allmennheten og de som konkurrerer om stillinger i statsforvaltningen har tillit til at de som ansettes er de best kvalifiserte, og at saksbehandlingen er betryggende og rettferdig. Ansettelsesordningen i staten skal sikre at forvaltningen opptrer nøytralt, ivaretar likebehandling, medbestemmelse, forutberegnelighet og at avgjørelsene er etterprøvbare. Dette er i tråd med allment aksepterte, forvaltningsrettslige prinsipper.

*Departementet* vil også peke på at rettsutviklingen innenfor likestillings- og diskrimineringslovgivningen innebærer at både offentlige og private arbeidsgivere må kunne dokumentere at det ikke har vært utvist usaklig forskjellsbehandling eller diskriminering ved ansettelsen. Dokumentasjonskravene etter denne lovgivningen samsvarer i stor grad med de krav man må stille til en forsvarlig gjennomført innstilling- og ansettelsesprosess etter dagens tjenestemannslov, og også etter forslagene til ny lov.

### 11.5.2 Totrinnsbehandling i ansettelsessaker

*Departementet* er enig med *tjenestemannslovutvalget* i at en ansettelsesprosess i to ledd bidrar til å finne frem til den best kvalifiserte søkeren og sikre en åpen, betryggende og tillitsskapende prosess. Ordningen sikrer en vurdering i to omganger av hvem som skal anses som de best kvalifiserte søkerne til stillingen. Disse synspunktene, samt forslaget om å videreføre totrinnsbehandling av ansettelser i staten, får bred tilslutning av høringsinstansene. Forslaget viderefører i all hovedsak dagens ordning, men med noen forenklinger. *Departementet* foreslår på denne bakgrunn å beholde en totrinnsbehandling av ansettelsessaker, jf. lovforslaget §§ 5 og 6.

### 11.5.3 Innstillings- og ansettelsesorgan som egne forvaltningsorganer

Ansettelse i statsforvaltningen regnes etter forvaltningsloven som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd, og forvaltningslovens regler om habilitet, taushetsplikt og utredningsplikt mv. kommer til anvendelse. Innstillings- og ansettelsesorganene regnes som egne forvaltningsorganer, som har sin myndighet fastsatt i lov. Innenfor sitt myndighetsområde kan de ikke instrueres uten gjennom generelle retningslinjer gitt av Kongen (Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 11).

Medlemmene av et ansettelses- eller innstillingsorgan er ikke underlagt instruksjonsmyndighet av noen, verken av lederen for det enkelte organ eller av ledere innen virksomheten. Heller ikke organene som sådan er underlagt noen instruksjonsmyndighet. Tilsvarende gjelder for tjenestemennenes representanter, som ikke kan instrueres av den organisasjon de eventuelt har medlemskap i. Representantene har videre taushetsplikt, og har ikke anledning til å diskutere saken med andre kolleger eller den organisasjon de er medlem i. Etter *departementets* oppfatning bidrar innstillings- og ansettelsesorganenes status som selvstendige forvaltningsorganer til en uavhengig og betryggende saksbehandling, som bør videreføres.

Saksbehandlingen forut for innstillingen eller forslaget til hvem som bør ansettes er viktig for å ivareta den nødvendige tilliten til at rekrutteringen til statsforvaltningen skjer på et forsvarlig grunnlag. Hvem som inviteres til intervju og hvem som deltar i intervjuet fra virksomheten mv. er av stor betydning i denne sammenheng, både for søkerne og for forvaltningsorganet, for å finne frem til de best kvalifiserte søkerne. Utvelgelse til intervju må følge alminnelige saklighetsprinsipper, jf. kapittel 9.

### 11.5.4 Innstilling i ansettelsessaker

*Departementet* har vurdert dagens ordning, der partene ved forhandlinger kan velge mellom innstilling ved nærmest foresatte tjenestemyndighet eller innstillingsråd.

*Departementet* er enig med *tjenestemannslovutvalget* som vurderer det slik at det ikke er nødvendig med et kollegialt sammensatt organ både ved innstilling og ansettelse. Innføring av ny teknologi og digitale løsninger ved rekruttering har bidratt til å redusere tidsbruk også i ansettelsessaker. Ansettelser kan dermed gjennomføres raskt og effektivt også når et kollegialt organ tar beslutning. At både representanter for de ansatte og ledere er til stede ved intervju vil bidra til en åpen og forsvarlig saksbehandling. På denne bakgrunn mener *departementet* at en ordning med innstilling ved nærmeste leder ivaretar hensynene til en åpen, betryggende og god saksbehandling i innstillingsfasen. Det foreslås derfor at innstilling skal foretas av arbeidsgiver og ikke av et innstillingsråd. Dette er allerede praksis i mange av statens virksomheter og forslaget er i tråd med anbefalingen fra *tjenestemannslovutvalget*. Hvem som er stillingens nærmeste leder vil normalt fremgå av organisasjonskartet i virksomheten.



Etter *departementets* oppfatning bør arbeidsgiver, ved nærmeste leder, ha betydelig påvirkning på hvem som blir ansatt. *Departementet* foreslår at retten til å utarbeide innstilling i ansettelsessaker legges til nærmeste leder, med unntak av virksomheter der ansettelsesretten ikke er lagt til et kollegialt organ. I slike tilfeller skal innstilling gis av et innstillingsråd. Dette vil være tilfelle ved ansettelse i departementene og ved Statsministerens kontor, hvor det er statsministeren/statsråden eller den vedkommende gir fullmakt som treffer ansettelsesvedtak, jf. reglement for personalforvaltning i departementene § 11.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende regler om oppnevning og sammensetning av innstillingsråd. Innstillingsråd skal sammensettes med like mange ordinære representanter for arbeidsgiver som for de ansatte. I tillegg oppnevner arbeidsgiver lederen for innstillingsrådet. Sammensetning, oppnevning og funksjonstid mv. skal reguleres i personalreglement. Det vises til kapittel 10 om personalreglement.

Dersom nærmeste leder både innstiller og er medlem av ansettelsesrådet vil vedkommende, etter *departementets* oppfatning, kunne få en for sterk påvirkning på ansettelsesmyndighetens valgmuligheter. *Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at nærmeste leder i et slikt tilfelle ikke skal gi egen innstilling, men et forslag til ansettelse. Etter et slikt forslag vil ansettelsesrådet kunne velge å ansette en søker som ikke er foreslått, og vil dermed ha et bredere grunnlag for vurdering og beslutning.

For at ansettelsesmyndigheten skal ha et reelt valg mellom flere kvalifiserte søkere, foreslår *departementet* å videreføre dagens ordning, slik at der det finnes flere kvalifiserte søkere, skal vanligvis tre kvalifiserte søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning. Dette er i tråd med forslaget fra tjenestemannslovutvalget. Krav om at det skal innstilles flere som er kvalifiserte bidrar til effektiv rekruttering. Dersom flere er innstilt vil det sikre at innstillingsmyndigheten ikke må starte arbeidet med en ny innstilling dersom noen av de innstilte trekker søknaden eller ikke takker ja til stillingen. Loven er ikke til hinder for at det kan innstilles flere enn tre søkere. Dersom man bare innstiller én søker, må dette begrunnes med at det ikke finnes flere kvalifiserte søkere, jf. lovforslaget § 5 tredje ledd.

Det vises til § 5 i lovforslaget og særmerkningene til bestemmelsen.

### 11.5.5 Ansettelsesorgan

Myndighet til å utnevne embetsmenn og ansette statsansatte ligger i utgangspunktet til Kongen, det vil si Kongen i statsråd, som høyeste myndighet i statsforvaltningen, jf. Grunnloven § 3. Myndigheten er i praksis delegert til departementene, til et ansettelsesråd eller til et styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter for så vidt gjelder statsansatte. Det er den videre delegering av ansettelsesmyndigheten som er tema under dette punktet.

*Departementet* viser til at det er flere momenter som kan begrunne at det bør være arbeidsgiver som har det fulle ansvaret og som må kunne inngå en arbeidsavtale med en arbeidssøker. Isolert sett ville avgjørelsesprosessen kunne gå raskere og gi et bedre uttrykk for arbeidsgivers ansvar og prioriteringer som virksomhetens leder. Hensynene til å styrke kvalifikasjonsprinsippet og kravene til en betryggende saksbehandling tilsier likevel, etter *departementets* mening, en bredere deltakelse i beslutningsprosessen. Ved at flere personer med ulik erfaringsbakgrunn deltar i avgjørelsen, vil de enkelte sakene bli bredere belyst enn om én enkeltperson skal stå for vurderingen alene. Fra *departementets* side er dette ikke et uttrykk for mistillit til arbeidsgiverne, men et uttrykk for at ordningen vil bidra til å styrke den alminnelige tilliten til at rekrutteringen til statsforvaltningen foregår på en åpen og betryggende måte.

*Departementet* viser særlig til at når myndighet til å ansette er lagt til kollegiale organer, styrker dette både tilliten til en betryggende saksbehandling og til at kvalifikasjonsprinsippet følges. *Departementet* er enig med *tjenestemannslovutvalget* i at ordningen med kollegiale ansettelsesorganer fungerer godt. Det synes heller ikke å ligge noe vesentlig potensiale for tidsbesparelse i å fravike denne ordningen. *Departementet* foreslår at myndigheten til å ansette statsansatte fortsatt kan legges til et ansettelsesråd.

*Departementet* foreslår at den nærmere sammensetningen av et ansettelsesråd fortsatt bør bestemmes av de lokale parter etter forhandlinger om virksomhetens personalreglement, jf. lovforslaget § 2. En slik fremgangsmåte er viktig for å oppnå den nødvendige tilpasning til virksomhetens behov, samtidig som tjenestemannsorganisasjonene sikres medbestemmelse. Som i dag bør prinsippet være at administrasjonen og tjenestemannsorganisasjonene hver oppnevner et likt antall medlemmer, og at administrasjonen oppnevner rådets leder. Ansettelsesrådet bør ikke være

for stort. Det vanlige i dag er tre eller fem medlemmer, unntaksvis syv medlemmer. Der et styre er tillagt ansettelsesmyndighet mv., mener *departementet* at ordningen fortsatt bør være som i dag; når styret behandler saker om ansettelse eller saker om oppsigelse og avskjed mv., skal minst to representanter for de ansatte delta under behandlingen av sakene.

I statsforvaltningen gjelder generelt at deltakelse i innstillingsrådet er en tjenesteplikt. Medlemmene av rådet kan ikke hindre vedtak ved å utebli fra behandlingen eller nekte å underskrive møteprotokoll. Unnlater likevel enkelte av rådets medlemmer å delta i behandlingen av en sak eller å underskrive møteprotokollen, er rådet beslutningsdyktig om minst halvparten av medlemmene deltar og underskriver. Denne bestemmelsen gir altså uttrykk for et prinsipp som gjelder generelt i statsforvaltningen og som videreføres. Dette gjelder både for innstillings- og ansettelsesråd. Prinsippet er også nedfelt i reglement for personalforvaltningen i departementene § 9 nr. 4.

*Departementet* viser til lovforslaget § 6 og særmerknadene til bestemmelsen.

#### 11.5.6 Medlem av ansettelsesorganet ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt

Etter gjeldende tjenestemannslov § 4 nr. 5 må ansettelsesmyndigheten følge en nokså omfattende og komplisert prosedyre dersom noen i organet ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt. Etter *departementets* vurdering er det ønskelig å forenkle behandlingen i ansettelsessaker og legge større ansvar til ansettelsesorganet. *Departementet* peker særlig på risikoen for at gode kandidater trekker seg i prosessen dersom en rekruttering tar lang tid, og foreslår derfor at dersom et medlem av ansettelsesorganet ønsker å ansette noen som ikke er innstilt, skal det innhentes uttalelse fra den som har gitt innstillingen. Dersom den eller de aktuelle søkere blir innstilt, vil ansettelsesrådet eller styret kunne ta stilling til alle de innstilte. Dersom den eller de aktuelle søkere ikke blir innstilt, bør det etter *departementets* vurdering ikke som i dag være en «ankemulighet» til overordnet organ. *Departementets* forslag er i tråd med anbefalingen fra tjenestemannslovutvalget som også gikk inn for å oppheve dagens regel om mindretallsanke. Dagens bestemmelse om at saken avgjøres av Kongen dersom tilsettingen er lagt til ett departement, eller til det organ som er bestemt i reglement foreslås derfor fjernet. *Departementet* mener at dette er en forenkling av ansettelsesprosessene i staten som vil

reduere tidsbruk, klargjøre at ansvaret for rekruttering ligger hos virksomheten og vil bidra til effektiv rekruttering uten at det svekker kvalifikasjonsprinsippet. *Departementet* foreslår at ansettelsesrådet, etter å ha fått en skriftlig vurdering fra den som innstiller, treffer vedtak ved alminnelig flertallsbeslutning. Ansettelsesrådet kan da også velge å ansette en søker som ikke er innstilt.

*Departementet* går i likhet med tjenestemannslovutvalget inn for å opprettholde ordningen med at ansettelsesorganet kan sende saken tilbake til den som er ansvarlig for innstillingen og kreve skriftlig begrunnelse for hvorfor en bestemt søker ikke er innstilt. Selv om en slik prosessregel følger av forvaltningsloven, om å sikre tilstrekkelig saksopplysning før vedtak treffes, vil en regulering i loven klargjøre og understøtte kvalifikasjonsprinsippet. *Departementet* viser til lovforslaget § 6 tredje ledd. *Departementet* går i tråd med tjenestemannslovutvalget inn for at ansettelsesorganet deretter avgjør hvem som skal ansettes.

#### 11.5.7 Medlem av ansettelsesråd eller styre er uenig i hvem som skal ansettes

Tjenestemannsloven § 5 nr. 3 har en bestemmelse som omtales som en regel om «mindretallsanke». Bestemmelsen fastslår at hvis det i et styre eller tilsettingsråd ikke er enighet om en tilsetting, kan hvert medlem kreve saken avgjort av det enkelte fagdepartement eller av det organ som er bestemt i virksomhetens personalreglement. *Departementet* følger opp forslaget fra tjenestemannslovutvalget og går inn for at denne ankebestemmelsen fjernes.

*Departementet* viser til at det vil være virksomhetens ansettelsesråd som har best kompetanse til å vurdere de aktuelle kandidatene. Virksomheten selv kjenner best sitt behov, det er arbeidsgiver i de enkelte virksomheten som har utformet kompetansekravene, og utvelgelsen av kandidater og intervjuer er gjort av virksomheten selv. Dersom avgjørelsen legges til et overordnet organ vil det være som en formell tvisteløser, uten at man har noen garanti for at man finner frem til den beste kandidaten. Gode grunner taler dessuten for at virksomheten selv må ta ansvaret, også for sine dissenser. *Departementet* viser til begrunnelsen som er gitt under kapittel 11.5.6 om styrking av ansvaret hos virksomheten mv. og viser også til at tidsperspektivet har betydning ved rekruttering. Prosesser med anke til overordnet organ vil kunne ta tid og dermed øke risikoen for at staten

går glipp av gode kandidater i den enkelte sak, men også generelt.

Forslaget innebærer at det er flertallet i ansettelsesorganet som avgjør ansettelsessaken. I praksis er det lagt til grunn at det kan bestemmes at lederen av ansettelsesorganet kan ha dobbeltstemme, noe som kan være praktisk for å sikre beslutningsdyktighet ved fravær eller ved uenighet i ansettelsesrådet.

### 11.5.8 Forskriftshjemmel

Etter tjenestemannsloven § 5 nr. 1 siste punktum kan Kongen gi alminnelige retningslinjer for hvordan tilsettingsretten skal nyttes. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det blant annet gitt regler om positiv særbehandling ved tilsetting av søkere som er funksjons- eller yrkeshemmet. *Departementet* foreslår, i samsvar med forslaget fra tjenestemannslovutvalget, at denne forskriftshjemmelen videreføres, jf. lovforslaget § 6 sjette ledd. Det vises her til kapittel 9.4.2.2.

### 11.5.9 Ansettelser og konstitusjoner for inntil 12 måneder

Gjeldende tjenestemannslov gjør i § 6 nr. 1 unntak fra lovens regler om offentlig kunngjøring, innstilling og tilsetting for ansettelser og konstitusjoner for kortere tid enn seks måneder. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at virksomhetene, ved tilsetting i kortvarige arbeidsforhold, kan ha behov for å tilsette en midlertidig arbeidstaker så raskt som mulig utenom den ordinære tilsettingsprosedyren. Tilsetninger etter dette unntaket i tjenestemannsloven kalles gjerne for «administrative tilsetninger». *Departementet* mener i likhet med tjenestemannslovutvalget at det fortsatt er behov for å kunne tilsette arbeidstakere i kortvarige arbeidsforhold på en enklere og raskere måte enn lovens hovedregel, og foreslår derfor å videreføre denne bestemmelsen, jf. lovforslaget § 7 første ledd.

*Departementet* har vurdert om perioden hvor det kan foretas administrativ ansettelse bør utvides fra seks til 12 måneder. Flere høringsinstanser har ønsket dette, og viser til et ønske om større fleksibilitet og at de har et praktisk behov for å kunne benytte seg av administrativ tilsetting for et noe lengre tidsrom enn dagens lov åpner for. *Departementets* vurdering er at hensynet til kvalifikasjonsprinsippet og at ansettelser i staten skal skje etter reell konkurranse, må veie tungt. *Departementet* har imidlertid merket seg høringsinstansenes ønske om å legge til rette for

rask og effektiv rekruttering til for eksempel vikariater ved sykefravær og permisjoner. *Departementet* har derfor kommet til at ansettelser for inntil 12 måneder bør kunne unntas fra kunngjøringsplikt mv. Dette må reguleres i personalreglement for den enkelte virksomheten, og forutsetter at det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse, jf. lovforslaget § 9. Dette unntaket gir hjemmel for å unnlate kunngjøring av alle stillingstyper, inkludert ledere. Virksomhetene bør som tidligere kunne bestemme at slike ledige stillinger og embeter kan kunngjøres internt.

### 11.5.10 Unntak i personalreglement fra lovens regler om kunngjøring, innstilling og ansettelse

Etter tjenestemannsloven § 6 nr. 2 kan virksomhetene ved personalreglement legge tilsettingsretten til andre enn det som er bestemt om tilsetting, jf. lovens § 5. Tilsettingsretten kan for eksempel legges til en enkeltstående embets- eller tjenestemann, leder av tilsettingsrådet eller administrasjonsavdeling/personalkontor. Etter tjenestemannsloven § 6 nr. 3 kan det også fastsettes andre regler for innstilling enn bestemt i § lovens 4.

*Departementet* mener det fortsatt er behov for å kunne fastsette enklere regler for enkelte ansettelser. *Departementet* foreslår derfor at bestemmelsen videreføres, men i en noe endret form.

*Departementet* går inn for at det i personalreglement kan gjøres unntak fra lovens regler om kunngjøring, innstilling og ansettelse for ansettelser inntil ett år, jf. lovforslaget § 7 annet ledd. En forutsetning for å benytte dette unntaket er at det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse som innebærer at dette unntaket ikke i seg selv er hjemmel for midlertidig ansettelse. Se for øvrig kapittel 9.4.3.3 om lovforslaget § 7 første ledd. Dette innebærer at det samtidig også gjøres unntak fra kvalifikasjonsprinsippet i lovforslaget § 3.

*Departementet* foreslår videre at det i personalreglement kan gjøres unntak fra lovens regler om innstilling og ansettelse ved gruppevis inntak av elever og aspiranter, og for ansettelser med kortere tid enn 15 timer per uke, jf. lovforslaget § 7 tredje ledd. Forslagene viderefører gjeldende tjenestemannslov § 6 nr. 2 b), c) og deler av e), og er i samsvar med forslag fra tjenestemannslovutvalget.

Etter tjenestemannsloven § 6 nr. 2 bokstav b kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i lovens § 5 ved gruppevis inntak av elever og aspiranter. Dette omfatter inntak av statsansatte i store statlige etater for opplæring. Det vil være et

stort antall søkere og behov for å benytte en administrativ utvelgelse, som for eksempel bruk av nemnder eller komiteer. *Departementet* viser til at det fortsatt er behov for en enklere prosedyre ved gruppevis inntak av aspiranter og elever, for eksempel innen tolletaten eller til Utenriksdepartementets aspirantkurs, og foreslår derfor at bestemmelsen videreføres.

Etter tjenestemannsloven § 6 nr. 2 bokstav c kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i lovens § 5 ved tilsetting av tjenestemenn inntil ett år. Bestemmelsen omfatter midlertidige tilsettinger som kan tidsbegrenses til ett år eller mindre (§ 7 første ledd i forslag til ny lov, se kapittel 10.4.8). Bakgrunnen for dette unntaket er at det kan være behov for å fastsette enklere og raskere tilsettingsprosesser for relativt kortvarige tilsettingsforhold. *Departementet* mener det kan være behov for å kunne foreta såkalt administrativ ansettelse i kortere tidsbegrensede arbeidsforhold, og foreslår at bestemmelsen videreføres. Adgangen til å gjøre unntak fra kunngjøringsplikten er regulert i loven § 4 første ledd og § 7 annet ledd. Det betyr at ansettelser med varighet over seks måneder som hovedregel skal kunngjøres offentlig med mindre det er gjort unntak i personalreglement. Det vises til kapittel 11.5.9.

Etter tjenestemannsloven § 6 nr. 2 bokstav e) kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i § 5 ved arbeidsforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer ukentlig eller med mindre enn 15/40 av full lønn for tilsvarende heltidsstilling. Bestemmelsen åpner for administrativ tilsetting i mange arbeidsforhold av mindre omfang dersom partene er enige om dette, og det nedfelles i virksomhetens personalreglement. Etter *departementets* vurdering kan dette være en praktisk løsning i mange virksomheter, og departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen videreføres ved ansettelser med kortere arbeidstid enn 15 timer pr. uke.

Etter gjeldende tjenestemannslov § 6 nr. 2 bokstav a) kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i lovens § 5 i de tilfeller hvor en søker er enstemmig innstilt av et innstillingsråd og tilsettingen etter fast praksis skjer etter ansiennitet. Etter *departementets* vurdering er dette en foreldet bestemmelse som ikke er i tråd med dagens system for ansettelse hvor ansettelse skal skje på grunnlag av kvalifikasjonsprinsippet, jf. kapittel 4.7.3 og kapittel 9. *Departementet* går derfor inn for å oppheve denne adgangen til å fravike lovens hovedregel for ansettelser.

Heller ikke tjenestemannsloven § 6 nr. 2 bokstav d) som regulerer tilsetting av midlertidige tje-

nestemenn som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt, foreslås videreført. Etter det *departementet* er kjent med er dette en bestemmelse som ikke lenger er i bruk, og det er derfor etter departementets vurdering ikke lenger behov for en slik bestemmelse.

#### **11.5.11 Utnevning og konstitusjon av embetsmenn og beskikkelse av statsansatte**

Lovforslaget § 8 viderefører ordningen for utnevning, konstitusjon og beskikkelse av henholdsvis embetsmenn og statsansatte, inntatt i tjenestemannsloven § 4 nr. 1. *Departementet* foreslår at Kongen, som i dag, kan fastsette regler om hvem som skal utarbeide forslag til utnevning og om hvem som skal ha rett til å uttale seg når embetsmann skal utnevnes eller konstitueres i statsråd. Det samme skal gjelde når statsansatt skal beskikkes fast eller midlertidig. De nærmere reglene er i dag gitt i reglement for personalforvaltningen for departementene, som fastsettes ved kongelig resolusjon. Det foreslås ingen endringer i gjeldende regler. Se nærmere omtale av embetsmannsordningen i kapittel 7.

#### **11.5.12 Underretning om ansettelsesvedtak**

*Departementet* foreslår at den som ansettes skal ha skriftlig underretning om vedtaket, slik regelen er i dag, jf. lovforslaget § 6 femte ledd. *Departementet* mener det er viktig å gi en skriftlig underretning om ansettelsesvedtaket. Dette gir arbeidsgivermulighet for å gjøre oppmerksom på eventuelle spesielle vilkår som gjelder for stillingen. Den som tilbys stillingen bør i tillegg få informasjon om lønns- og arbeidsvilkår. For å sikre at avtale er inngått skal mottakeren få en frist til å svare. *Departementet* viser for øvrig arbeidsmiljøloven §§ 14-5 og 14-6 som regulerer kravene til skriftlig arbeidsavtale.

#### **11.5.13 Ansettelse ved Stortingets administrasjon eller hos Stortingets ombudsmenn**

Lovens regler om innstilling og ansettelse gjelder ikke for statsansatte ved Stortinget, andre organer under Stortinget, Sametinget eller Stortingets ombudsmenn, se lovforslaget § 1, fjerde ledd og særmerknaedene til bestemmelsene. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Det vises til kapittel 8.4.

## 12 Endringer i arbeidsforhold

### 12.1 Gjeldende rett

---

Tjenestemannsloven § 12 fastsetter at embetsmann ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Bestemmelsen regulerer deler av arbeidsgivers styringsrett.

Bestemmelsen regulerer også arbeidsgivers adgang til å omplassere embets- eller tjenestemannen til en annen stilling enn den vedkommende ble ansatt i. Dersom vilkårene for oppsigelse (tjenestemann) eller avskjed (embetsmann) etter §§ 9 eller 10 er til stede, kan vedkommende i stedet pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag. Videre fastslås det at denne bestemmelsen ikke innebærer noen endring i plikten til å motta forflytninger etter utenriktjenesteloven § 7, plikten til å la seg disponere i forsvarspersonelloven § 7, (beordre i forsvarsloven § 46) eller retten til midlertidig å omdisponere tjenestemenn når tjenestens tarv krever det.

Tjenestemannsloven § 12A regulerer arbeidsgivers rett til å omplassere ledere som ikke innfrir de avtalefestede krav til resultater. Bestemmelsen forutsetter at den enkelte embets- eller tjenestemann ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten, og at vedkommende får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt. Bakgrunnen for bestemmelsen var innføringen av en lederlønsordning i staten pr. 1. mai 1990. Det inngås individuelle arbeidsavtaler direkte mellom de aktuelle ledere og staten som arbeidsgiver.

### 12.2 Høringsnotatet

---

*Departementet* foreslo i høringen å videreføre regelen om at statsansatte og embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Det ble vist til at bestemmelsen kom inn i tjenestemannsloven av 1983, men var i realiteten en kodifisering av langvarig praksis i staten. Den klargjør

en del av de plikter som statens tjenestemenn og enkelte embetsmenn har til å akseptere endringer i arbeidsforholdet, jf. også bestemmelser om såkalt flytteplikt, som i realiteten er statlig ansattes rett til å følge sin stilling når virksomheten flyttes.

Videre ble det sagt at § 12 annet punktum, om arbeidsgivers adgang til omplassering til annen «likeverdig stilling», er mer uklar. Innholdet i uttrykket «likeverdig stilling» kan være vanskelig å fastslå. Bestemmelsen var ment som en utvidelse av arbeidsgivers styringsrett, men det kan synes som om den har vært mest anvendelig der hvor statsansatte selv har samtykket i endringen. Før en eventuell oppsigelse, har arbeidsgiver plikt til å vurdere om det finnes annen passende ledig stilling i virksomheten, jf. tjenestemannsloven § 13. Det ble foreslått å oppheve bestemmelsen både for statsansatte og embetsmenn. Samtidig ble det, som en følge av dette, foreslått å justere teksten noe i den delen av bestemmelsen som videreføres.

Henvisningen i paragrafen til særlovgivningen ble foreslått opphevet. Det samme gjaldt siste setning i bestemmelsen om endring i retten til midlertidig å omdisponere tjenestemenn når tjenestens tarv krever det. En midlertidig omdisponeringsrett er en del av arbeidsgivers styringsrett, som det ikke er behov for å omtale i loven.

Tjenestemannsloven § 12A om arbeidsgivers rett til å omplassere ledere som ikke innfrir de avtalefestede krav til resultater, ble foreslått videreført.

### 12.3 Høringsinstansenes syn

---

Det er relativt få innspill fra høringsinstansene knyttet til forslaget til § 16.

*Forsvaret, Forsvarsbygg og Mattilsynet* støtter uttrykkelig forslaget om opphevelse av bestemmelsen som nå finnes i tjenestemannsloven § 12 annet punktum, om adgang for arbeidsgiver til å gi pålegg om å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag.

*Universitets- og høyskolerådet, NTNU og Universitetet i Tromsø* ønsker at det fortsatt skal være mulig å gi pålegg om å overta en annen stilling, også i større utstrekning enn dagens regel åpner for.

*Justis- og beredskapsdepartementet* mener at uttrykket «ansvar» i forslaget til ny bestemmelse medfører uklarhet, og ber om at uttrykket omtales nærmere i proposisjonen. Også *Klima- og miljødepartementet, Unio og Norges offisersforbund* ber om en presisering. YS Stat mener at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig godt opplyst og drøftet.

*LO og Norsk tjenestemannslag* går generelt mot endringer i gjeldende § 12. *NITO* går mot en lovregulering av det de omtaler som en utvidet styringsrett i staten. *Parat* mener at forslaget er upresist og går for langt.

## 12.4 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* foreslår i hovedsak å videreføre regelen om at embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor og alle statsansatte er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Bestemmelsen kom inn i tjenestemannsloven av 1983, men var i realiteten en kodifisering av langvarig praksis i staten. Den klargjør en del av de plikter som statens tjenestemenn og enkelte embetsmenn har til å akseptere endringer i arbeidsforholdet. En omorganisering av virksomheten omfatter både rent interne omorganiseringer i en statlig virksomhet og omorganiseringer som fører til at statlige virksomheter blir flyttet, delt eller slått sammen, samt at deler av en virksomhet blir ført over til annen statlig virksomhet. Forslaget er ment å skulle videreføre dagens rettstilstand på dette punkt.

Bestemmelsen i § 12 annet punktum, om arbeidsgivers adgang til omplassering til annen «likeverdige stilling», er etter departementets syn uklar og kan være vanskelig å avgrense. Bestemmelsen ble innført for å lovfeste en utvidet styringsrett for arbeidsgiver. Hva som kan karakteriseres som annen «likeverdige stilling» kan imidlertid være vanskelig å fastslå. Forarbeidene er knappe på dette punkt, men i teorien er det gitt uttrykk for at dette ikke bare medfører likhet i lønn, men også at stillingene har noenlunde samme funksjoner. Bestemmelsen er derfor relativt snever. Denne del av bestemmelsen er også begrenset til annen stilling i virksomheten. *De*

*partmentet* har inntrykk av at bestemmelsen blir lite brukt, og har derfor vært i tvil om det er behov for å videreføre regelen. Den har skapt uklarhet, og det kan synes som om den har vært mest anvendelig der arbeidstakeren selv har samtykket i endringen. Det kan også vises til at arbeidsgiver før en eventuell oppsigelse har plikt til å vurdere om det finnes annen passende ledig stilling i virksomheten som kan tilbys tjenestemannen, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 1 med nærmere regler og vilkår, jf. også § 13 nr. 6 for avskjed av embetsmann.

Etter § 12 annet punktum i dagens lov må vilkårene for oppsigelse (tjenestemann) eller avskjed (embetsmann) i §§ 9 eller 10 være til stede, for at arbeidsgiver skal kunne gi pålegg om å overta annen likeverdige stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag.

### Embetsmenn

Etter lovforslagets § 16 første ledd vil en embetsmann som omfattes av bestemmelsen kunne pålegges andre funksjoner selv om vilkårene for avskjed ikke er til stede. Det stilles heller ikke krav om likeverdighet. Grunnvilkåret er imidlertid at endringene er saklige ut fra departementets behov og arbeidsgivers disposisjoner. Den enkelte embetsmanns arbeidsavtale vil også kunne være et moment i den samlede vurdering av om vilkårene i lovforslagets § 16 første ledd er oppfylt. Bestemmelsen er begrenset til embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor. Forslaget er etter departementets syn helt i tråd med gjeldende rett, og henger blant annet sammen med at embetsmann ikke kan avskjediges med hjemmel i tjenestemannsloven på grunn av at embetets funksjoner og oppgaver er falt bort. Dette kan ofte skje ved omorganiseringer innen departementene. Arbeidsgiver har en omfattende styringsrett overfor denne gruppen embetsmenn, noe som er nært knyttet sammen med det sterke vernet mot å miste embetet. Saklig begrunnede endringer er det som omfattes av lovbestemmelsen, ikke vilkårlighet. Forslaget til justert ordlyd medfører ikke endringer i dagens rettstilstand, men er en følge av forslaget om opphevelse av § 12 annet punktum og en lovfesting av gjeldende rett for embetsmenn i departementene. For å klargjøre og presisere dette, er uttrykket «endringer i ansvar» tatt med i bestemmelsen. Tidligere praksis, sedvaner og rettsavgjørelser er dermed fortsatt sentrale for å trekke opp grensene på dette området. Departementet viser her blant annet til Ot.prp. nr. 72 (1981–82) Om lov om statens tjenestemenn m.m., særlig kapittel III, og innstillingen

om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn av 30. august 1971, som særlig sentrale dokumenter.

#### Statsansatte

*Departementet* viser til at dersom de objektive vilkårene for oppsigelse er til stede, kan arbeidsgiver velge å si opp en tjenestemann. En oppsigelse eller varsel om oppsigelse kan være kombinert med tilbud om en annen passende og ledig stilling i virksomheten, dersom vilkårene for dette er oppfylt. Omplassingsadgangen i tjenestemannsloven § 12 annet punktum får da bare selvstendig betydning når arbeidsgiver kan og ønsker å tilby en annen «likeverdig» stilling. Da kan arbeidsgiver pålegge tjenestemannen å overta slik stilling uten å gå veien om varsel om oppsigelse kombinert med tilbud om ny stilling. «Likeverdig» er ansett for å være et snevrere begrep enn «passende». Ut fra de momenter som er anført ovenfor, bør denne særregelen etter departementets syn heller ikke videreføres for statsansatte, men den generelle bestemmelsen bør gjelde både for embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor, samt for statsansatte.

*Departementet* foreslår at bestemmelsen i § 12 annet punktum ikke videreføres i ny lov, verken for statsansatte eller embetsmenn. Samtidig må teksten justeres noe i den delen av bestemmelsen som videreføres, dvs. første punktum, ved at begrepet «ansvar» settes inn. Begrepet «ansvar» må forstås slik at det gjelder endringer som er saklig begrunnet innenfor de rammer som trekkes opp av arbeidsavtalen, stillingstype, praksis og sedvaner i den statlige virksomheten. Det er klare begrensninger på dette området, og det må blant annet sees hen til tjenestens art, som kan variere betydelig innen statsforvaltningen. Det er betydelig forskjell på å utføre tjeneste i Forsvaret, politiet, hos et ombud, i et tilsyn, direktorat eller departement, for å nevne enkelte typer statlig virksomhet. Det kan være svært store forskjeller i antall ansatte i disse virksomhetene. En bestemmelse om arbeidsgivers styringsrett i staten må tilpasses den enkelte virksomhet og typen av tjeneste. Ikke minst må begrepet ansvar forstås på denne bakgrunn. Dette skal med andre ord ikke medføre en utvidelse av den adgang som allerede finnes på dette området, men bidra til en klargjøring, og åpne for nødvendig tilpasning i forskjellige statssektorer.

*Departementet* legger til grunn at gjeldende henvisning til særlovgivningen ikke har noen selvstendig betydning og kan oppheves. Dette omfatter henvisningen til utenriks tjenestelovens regel

om forflytninger og forsvarslovens regel om beordring. I tillegg finnes en regel om beordring i politiloven, som ikke er nevnt i tjenestemannsloven. En fjerning av en unødvendig henvisning i gjeldende lov skal derfor ikke medføre noen endring. Videre foreslår *departementet* å fjerne siste setning i bestemmelsen om at det ikke er ment å gjøre noen endring i retten til midlertidig å omdisponere tjenestemann når tjenestens tarv krever det. Slik departementet ser det, omfattes en midlertidig omdisponeringsrett klart arbeidsgivers styringsrett. *Departementet* kan ikke se at det er grunn til å hjemle denne adgangen i loven, eller å understreke at paragrafen ikke endrer adgangen til midlertidig omdisponering. Styringsretten er på dette området ikke ubegrenset, men en omdisponering kan gjøres der det er saklig grunn for å gi den ansatte midlertidig andre arbeidsoppgaver. Dette kan skyldes økt arbeidsbelastning, sykdom eller annet fravær med mer. Samtidig setter ansettelsesvilkår og lokal sedvane begrensninger, så lenge man holder krigs- og krisetider samt force majeure-situasjoner utenfor. Gjeldende rettstilstand i staten vil dermed bli videreført også etter ny lov.

Bestemmelsen i tjenestemannsloven § 12A, som regulerer arbeidsgivers rett til å omplassere ledere som ikke innfrir de avtalefestede krav til resultater, foreslås videreført. I høringen var innskuddet «dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris», falt ut. Det var ikke meningen å fjerne dette vilkåret, og det er derfor tatt inn igjen i forslaget til ny § 16 annet ledd. Bestemmelsen forutsetter at den enkelte embets- eller tjenestemann ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten, og at vedkommende får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt.

Bakgrunnen for bestemmelsen, som ble tilført loven i 1992, var at ca. 460 lederstillinger i staten ble tatt ut av hovedtariffavtalen ved tariffrevisjonen pr. 1. mai 1990. Det ble i stedet innført en lederlønsordning i staten, hvor det inngås individuelle arbeidsavtaler direkte mellom de aktuelle ledere og den statlige virksomheten som ivaretar denne delen av arbeidsgiverfunksjonen for den enkelte.

*Departementet* foreslår at denne bestemmelsen videreføres uendret. Som i dag skal den ikke omfatte embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 annet ledd.

Som en følge av at forslaget til § 16 omfatter både tjenestemannsloven § 12 og § 12A, og de justeringer som er foreslått, mener *departementet* at paragrafens overskrift bør justeres. Nå lyder overskriftene «plikt til å overta annen stilling» og

«omplussing av embets- og tjenestemann som lønnes etter særskilt kontrakt». Det foreslås at en felles betegnelse kan være «plikt til å overta andre arbeidsoppgaver m.m.».

## 12.5 Flytteplikt – gjeldende rett

En omorganisering i staten kan innebære både omorganisering av en virksomhet og en omlokalisering ved at hele eller deler av en virksomhet flytter geografisk. Tjenestemannsloven § 12 fastslår at enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Det generelle utgangspunktet i staten er at tjenestemenn både har rett og plikt til å følge sin stilling og til å utføre sitt arbeid på nytt arbeidssted. I forarbeidene til tjenestemannsloven (Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) side 25) vises det til at en plikt til å følge med ved omlokaliseringer ligger innenfor begrepet «omorganisering av virksomheten». Med omlokalisering siktes det til en geografisk flytting av virksomheten. Tjenestemannsloven § 12, som ble tatt inn i gjeldende lov av 1983, og i forarbeidene fremgår at flytteplikten i «realiteten må kunne sies å følge av langvarig praksis, og må vel også kunne sies å være sedvanerettslig stadfestet». Hjemmelen for flytteplikten følger dermed både av tjenestemannsloven § 12 og av generell og langvarig forvaltningspraksis knyttet til arbeidsgivers styringsrett.

Flytteplikten gjelder imidlertid kun så langt det ikke finnes begrensninger i lov, arbeidsavtale eller annet rettslig grunnlag. Dersom flyttingen vil virke urimelig, er det lagt til grunn at tjenestemannen har krav på å bli holdt økonomisk skadesløs hva angår økonomisk tap eller merutgifter som selve flyttingen fører med seg. Dette er også blant annet kommet til uttrykk i Innstilling til Stortinget nr. 180 (1966–1967) side 329. I tråd med dette har staten flere økonomiske ordninger som kan benyttes ved flytting av statlige virksomheter.

I forarbeidene til tjenestemannsloven trekkes det ikke opp noen bestemte grenser for hvor langt flytteplikten gjelder. Staten har lagt til grunn at embets- og tjenestemenn har en rett og plikt til å følge sin stilling også i de tilfeller der virksomheten flytter over lengre avstander. Ansatte som ikke ønsker å flytte med kan enten velge å si opp sin arbeidsavtale, eller søke om fritak fra flytteplikten.

Forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr. 6 forutsetter at det er mulig å bli fritatt fra flytteplikten. Hva som skal til eller hvem som avgjør om det skal gis fritak fra flytteplikten er ikke nærmere regulert. Det er lagt til grunn at Kommunal- og

moderniseringsdepartementet har avgjørelsesmyndigheten. Departementet vil etter søknad delegere retten til å behandle slike saker til det fagdepartement som er ansvarlig for virksomheten, som igjen kan delegere til den enkelte virksomhet å innvilge flyttefritak. Arbeidstaker må selv søke om fritak fra flytteplikten. Aktuelle momenter i vurderingen av om fritak skal gis er avstanden mellom bosted og nytt arbeidssted, søkerens alder, helseforhold for tjenestemannen eller tjenestemannens familiemedlemmer, sosiale forhold, ektefelle eller samboers arbeidssituasjon, skoletilhørighet for barn mv. Arbeidsgiver må gjøre en grundig og individuell skjønnsmessig helhetsvurdering. Det er summen av ulempene ved en flytting som er avgjørende, selv om de enkeltvis kan synes mindre vesentlige.

Fritak fra flytteplikten innebærer at arbeidsforholdet opphører uten formell oppsigelse fra flyttetidspunktet. Dersom en tjenestemann ikke møter opp på nytt arbeidssted etter flytting uten å ha søkt om og fått innvilget flyttefritak, vil dette være et brudd på tjenesteplikten som kan danne grunnlag for avskjed etter tjenestemannsloven § 15.

## 12.6 Høringsnotatet

### 12.6.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

*Utvalget* viser til at i privat og kommunal sektor er det arbeidsgivers alminnelige styringsrett som danner grunnlag for hvor langt en arbeidstaker kan pålegges å flytte. *Utvalget* kan ikke se at det finnes tungtveiende hensyn som begrunner ulik praktisering i staten og i privat og kommunal sektor. *Utvalget* har lagt til grunn at arbeidstakere har rett til å fortsette sitt arbeidsforhold på nytt arbeidssted når virksomheten flytter. Så lenge det dreier seg om flytting innen en rimelig distanse har *utvalget* også lagt til grunn at arbeidstakerne har plikt til å følge sin stilling og utføre arbeid på nytt arbeidssted. *Utvalget* har uttalt at det likevel ikke bør gjelde en alminnelig plikt til å flytte med til nytt arbeidssted uavhengig av geografisk avstand. *Utvalget* mener det må gjøres en totalvurdering av om flyttingen innebærer en så vesentlig endring at arbeidsgiver ikke ensidig kan beslutte at den ansatte plikter å møte på nytt arbeidssted. *Utvalget* har foreslått at ordningen med fritak fra flytteplikt oppheves. Videre peker *utvalget* på at det er behov for en klar hjemmel for å avslutte arbeidsforholdet i de tilfeller arbeidstakeren ikke er forpliktet til å finne seg i en endring av arbeidsstedet. *Utvalget* mener at arbeidsgiver i slike tilfel-



ler må vurdere om det er grunnlag for oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold.

### 12.6.2 Departementets forslag

*Departementet* slutter seg til *utvalgets* standpunkt om at det må være like regler i staten som i kommunal og privat sektor. *Departementet* foreslår at arbeidsgivers alminnelige styringsrett, på grunnlag av den arbeidsavtalen som er inngått, skal danne grunnlaget for hvor langt en arbeidstaker kan pålegges å flytte. Dette innebærer at vurderingen av om staten ensidig kan pålegge en statsansatt å flytte med virksomheten, tar utgangspunkt i en konkret vurdering av om endringene er så vesentlige eller omfattende at de ikke faller innenfor arbeidsgivers styringsrett. Dersom den statsansatte ikke er forpliktet til å finne seg i endringen av arbeidssted, foreslår *departementet* at ordningen med fritak fra flytteplikten oppheves, og at arbeidsgiver må vurdere om det er grunnlag for oppsigelse begrunnet i «virksomhetens forhold» jf. kapittel 15.

## 12.7 Høringsinstansenes syn

Det er få av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget knyttet til flytteplikt. Et klart flertall av de høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om endring av reglene om flytteplikt.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat* støtter at det må være like regler i staten som i privat og kommunal sektor når det gjelder arbeidsgivers pålegg om å flytte med virksomheten, og at endringer i geografisk plassering av et arbeidsforhold må bero på de alminnelige ulovfestede reglene om arbeidsgivers styringsrett. *Akademi-kerne* støtter forslaget om at flytteplikten og muligheten for unntak fra denne oppheves, og uttaler at også her vil grensene for styringsretten være avgjørende for i hvilken utstrekning arbeidsgiver har mulighet til å pålegge en ansatt å flytte. *Landsorganisasjonen i Norge* støtter at det ikke lenger skal være ubetinget flytteplikt i staten. *Unio og Forskerforbundet* uttaler at fortrinnsretten etter deres oppfatning bør opprettholdes dersom flytteplikten oppheves ut over pendleravstand. *Norsk tjenestemannslag* viser til at dagens ordning har dannet grunnlag for økonomiske kompensasjonsordninger, noe som i stor grad har gjort det mulig for tjenestemenn å flytte med virksomheten. De uttaler at hvis kun retten og ikke plikten til å følge med stillingen videreføres, vil dette i stor grad forhindre tjenestemennene i å følge med da dette

etter all sannsynlighet over tid vil måtte skje for arbeidstakers egen regning og risiko.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter forslaget om å fjerne ordningen med fritak fra flytteplikt. De mener det vil forenkle saksbehandlingen ved omstillinger der virksomheten flytter geografisk, og at man unngår det uheldige i at sammenliknbare omstillingsprosesser medfører ulik praktisering av reglene om fritak fra flytteplikt. *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener at det imidlertid er behov for å trekke opp grensene for hvor langt flytteplikten strekker seg i forarbeidene. *Mattilsynet* støtter også forslaget. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslagene vedrørende flytteplikt i den grad det innebærer en harmonisering med arbeidsmiljøloven, men at det kan virke litt uklart hva forslaget består i, hva regelen i realiteten har medført og hva man eventuelt mister. *Forsvarsbygg* støtter forslaget om at flytteplikten må vurderes konkret i det enkelte tilfelle og at ordningen med fritak for flytteplikt avvikes.

## 12.8 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* viser til at det er viktig at det legges til rette for omstilling og omlokalisering av statlige arbeidsplasser i staten. Slike omstillinger vil ha personalmessige konsekvenser som oppleves som krevende både for de ansatte og for arbeidsgiver. For å sikre at ansatte blir ivaretatt ved slike omorganiseringer er det avgjørende at det finnes klare og forutsigbare regler som både arbeidsgiver og statsansatte kan forholde seg til. *Departementet* mener det er nødvendig å klargjøre omfanget av arbeidsgivers adgang til ensidig å gjøre endringer i arbeidsplikten i et arbeidsforhold. Arbeidsgivers styringsrett vil være begrenset av hva som er fastsatt i den individuelle arbeidsavtale eller av inngåtte tariffavtaler.

Etter *departementets* vurdering bør det være de samme reglene som gjelder i staten som i kommunal og privat sektor når det gjelder spørsmålet om arbeidsgiver ensidig kan pålegge statsansatte å flytte med virksomheten. Utenfor statsforvaltningen er det arbeidsgivers alminnelige styringsrett med utgangspunkt i den inngåtte arbeidsavtalen, som danner grunnlag for hvor langt en arbeidstaker kan pålegges å flytte. Arbeidsmiljøloven har ingen bestemmelser som regulerer arbeidsgivers adgang til å pålegge arbeidstakeren å flytte dersom virksomheten flytter.

*Departementet* mener at dette også må gjelde i staten, og at lov om statsansatte harmoniseres

med arbeidsmiljøloven på dette punktet. Dette innebærer at vurderingen av om staten ensidig kan pålegge en statsansatt å flytte med virksomheten, må bero på om endringene er så vesentlige eller omfattende at de faller utenfor den kompetanse arbeidsgiver har i kraft av styringsretten. Hvorvidt endringene er for omfattende må avgjøres etter en konkret vurdering med utgangspunkt i den statsansattes arbeidsavtale.

*Departementet* legger til grunn at ansatte skal ha rett til å følge sin stilling og til å utføre arbeid på nytt arbeidssted dersom den statlige virksomheten flytter. Staten, på sin side, ønsker å beholde kompetanse og vil ønske å legge til rette for at de ansatte kan følge med stillingene. I de tilfellene det ikke er mulig for den ansatte å følge med stillingen, mener *departementet* at dagens regler om flyttefritak er foreldet og byråkratiske. Dagens regler, hvor den ansatte må søke om fritak fra flytteplikt, er en administrativt krevende og omstendelig prosess. Det vises til at det etter gjeldende rett er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har fullmakten til å innvilge flyttefritak, og at virksomheten må søke via fagdepartementet for å få delegert myndigheten til å innvilge flyttefritak. *Departementet* foreslår derfor at ansvaret for å avklare arbeidstakerens stilling i forbindelse med flytting legges til virksomheten. En slik endringen er i tråd med den statlige arbeidsgiverpolitikken om å overføre ansvar til virksomhetene.

Konsekvensen av at man fjerner fritak fra flytteplikt er at den ansatte selv må vurdere om han eller hun ønsker å flytte med til nytt arbeidssted.

*Departementet* viser til at statsansatte som hovedregel må finne seg i en geografisk endring av arbeidsstedet som innebærer økt daglig reisetid, det vil si reisetid innenfor en akseptabel pendleravstand. Etter *departementets* vurdering vil en geografisk flytting av virksomheten innenfor en kommune alltid ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett. En flytting av virksomheten som medfører at statsansatte må skifte bosted eller ukependle vil derimot ligge utenfor styringsretten, dersom ikke arbeidstakeren kan beordres eller har flytteplikt hjemlet i for eksempel lov eller arbeidsavtalen. Hovedregelen etter harmonisering med arbeidsmiljøloven på dette punkt, vil dermed bidra til en klargjøring av rettsstillingen. *Departementet* viser til at de samme momentene som skal vektlegges i vurderingen av om det skal gis fritak fra flytteplikt etter dagens ordning, også vil være relevante i vurderingen av om flyttingen innebærer en vesentlig endring i arbeidsforholdet.

*Departementet* mener at arbeidsgiver, ved geografisk flytting over lengre avstand enn det som kan pålegges i kraft av styringsretten, må vurdere om flyttingen kan gi grunnlag for oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold, jf. kapittel 15. Dersom kun deler av en statlig virksomhet skal flyttes geografisk, vil en oppsigelse begrunnet i flyttingen (virksomhetens forhold) ikke være saklig dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling å tilby, se forslag til ny lov § 19 annet ledd. For omtale av hva som menes med «annen passende stilling», se kapittel 16.4.1.

Denne endringen innebærer at ansvaret for å avslutte arbeidskontrakten vil flyttes over på arbeidsgiver i motsetning til dagens ordning, hvor det er arbeidstaker selv som enten må søke om fritak fra flytteplikten eller si opp arbeidsforholdet dersom han eller hun ikke flytter med til nytt arbeidssted. *Departementet* mener dette vil bidra til en klargjøring av at ansvaret for omlokalisering av statlig virksomhet påhviler arbeidsgiver.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at en statsansatt som etter sin arbeidsavtale ikke plikter å følge med ved geografisk flytting, og som dermed etter forslaget er gitt oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold, skal ha fortrinnsrett til ny stilling i staten (ekstern fortrinnsrett), jf. forslag til ny lov § 24 første ledd.

*Departementet* viser til at det etter gjeldende rett er slik at dersom arbeidstaker ikke møter opp på nytt arbeidssted etter flytting og det heller ikke er gitt fritak fra flytteplikt, vil dette være et brudd på tjenesteplikten, som kan gi grunnlag for avskjed. Avskjed er etter *departementets* vurdering ikke en egnet eller ønskelig reaksjonsform i slike tilfeller. Avskjed vil være stigmatiserende for arbeidstaker, og bør etter *departementets* vurdering forbeholdes tilfeller hvor arbeidstaker har utvist grov uforstand eller grovt har krenket sine tjenesteplikter. Det vises til kapittel 18 om hvilke forhold som kan gi grunnlag for avskjed.

## 12.9 Virksomhetsoverdragelse

### 12.9.1 Innledning

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse kom inn i arbeidsmiljøloven 27. november 1992 og trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen 1. januar 1994. Bestemmelsene ble tatt inn i daværende arbeidsmiljølov av 1977 som kapittel XII A Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse mv. Det ble ikke gjort unntak for overføringer som gjaldt virksomheter i offentlig sektor og heller ikke spesielt for statlig tariffområde.

Den praktisk viktige følgen av de nye reglene ble at man slo fast at endringer på arbeidsgiversiden ikke skulle medføre dårligere rettigheter eller ytelser for arbeidstakerne. Kjernen i denne reguleringen handler om å sikre at de forpliktelsene og rettighetene som arbeidsgiver har overfor arbeidstakerne overføres til den nye arbeidsgiveren når virksomheten overdras til ny arbeidsgiver. Overføringen kan ikke i seg selv gi grunnlag for oppsigelse av arbeidstakerne. Dette innebærer at stillingsvernsreglene og reglene om virksomhetsoverdragelse er spesielt viktige når det gjelder hvilke rettigheter og plikter som gjelder for arbeidsgiver og arbeidstaker i forbindelse med omorganisering.

### 12.9.2 Omorganisering i staten

Omstilling i staten og i det statlige tariffområdet kan dreie seg om alt fra omorganisering internt i en statlig virksomhet, til omstilling som innebærer geografisk flytting av statlig virksomhet, til utskilling av oppgaver fra en statlig virksomhet og overføring av disse oppgavene til en annen statlig virksomhet. Videre kan omstilling innebære at hele eller deler av en statlig virksomhet nedlegges eller får en annen tilknytningsform til staten. Virksomheten kan omdannes til en forvaltningsbedrift, et statsforetak eller et særlovsselskap. Videre kan virksomheten omdannes til et statlig eid aksjeselskap eller stiftelse. Omstilling i staten kan også handle om at statlige oppgaver skilles ut fra staten og overføres til kommunal sektor eller at staten overtar oppgaver fra kommunal, fylkeskommunal eller privat sektor. Med noen unntak for interne omorganiseringer i den enkelte statlige virksomhet vil det være politiske beslutninger som danner grunnlag for statlige omstillinger.

### 12.9.3 Direktivet og EU-domstolens tolkning

Direktivet om virksomhetsoverdragelse ble vedtatt som en del av EFs sosiale handlingsprogram 1974–1976. I samme periode ble direktivet om informasjon og drøfting ved masseoppsigelse og arbeidstakernes beskyttelse ved arbeidsgivers insolvens vedtatt. Praksis fra EU-domstolen har medført at reglene har fått en videre anvendelse enn det som fremgår av ordlyden i direktivet. Hovedformålet med bestemmelsene er å sikre at rettigheter og plikter som følger av nasjonal rett (lover og avtaler) skal videreføres dersom arbeidstakeren får ny arbeidsgiver som følge av en virksomhetsoverdragelse.

Direktivet har, ved endringen av 1998, fått en eksplisitt bestemmelse om at direktivet gjelder i offentlige virksomheter. Dette innebærer en kodifisering av gjeldende rett, idet man også tidligere antok at dette var tilfellet, jf. Ot.prp. nr. 79 (2000–2001) Om lov om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (virksomhetsoverdragelse m.m.)

Det er imidlertid lagt inn en begrensning i direktivets anvendelse for offentlige virksomheter, idet det er lagt til grunn at en administrativ omorganisering av en offentlig forvaltningsmyndighet eller overføring av administrative funksjoner mellom offentlige forvaltningsmyndigheter ikke er en overdragelse i direktivets forstand.

Hensynet til enkle, praktikable regler som sikrer likebehandling taler for at det ikke innføres et skille for reglenes anvendelsesområde med hensyn til type arbeidsoppgaver i norsk rett. Dette var begrunnelsen for at reglene om virksomhetsoverdragelse får anvendelse fullt ut i offentlig sektor, også ved overføring av forvaltningsoppgaver mellom forvaltningsmyndigheter.

## 12.10 Høringsnotatet

Vurderingen av et eventuelt unntak fra arbeidsmiljøloven kapittel 16 var ikke en del av mandatet til tjenestemannslovutvalget. På bakgrunn av at spørsmål knyttet til virksomhetsoverdragelse er hyppige tema i staten, som følge av de mange ulike formene for omstillinger, ønsket *departementet* å høre spørsmålet i forbindelse med de øvrige spørsmål knyttet til forslaget til ny lov om statens ansatte.

*Departementet* viste i høringsnotatet til at det ut fra direktivet om virksomhetsoverdragelse er adgang til å gjøre unntak for overføring av administrative funksjoner mellom administrative myndigheter. *Departementet* viste til begrunnelsen for at det ikke er gjort unntak fra direktivet, som er hensynet til at arbeidstakere i offentlige virksomheter skal ha samme beskyttelse som andre arbeidstakere. *Departementet* sa seg enig i prinsippet om at arbeidstakere i alle sektorer skal ha lik beskyttelse. På grunn av statsforvaltningens særlige funksjon ønsket departementet likevel en vurdering av om det er mulig å gjøre et begrenset unntak fra kapittel 16 i arbeidsmiljøloven. *Departementet* viste til at det i staten er gjennomført store reformer med organisatoriske endringer de siste 20 årene, blant annet med privatisering og utskilling av forretnings- og produksjonsvirksomheter til aksjeselskaper. Begrunnel-

sen for flere utskillinger fra statsforvaltningen har vært å skille myndighetsoppgaver fra produksjonsoppgaver eller forretningsoppgaver. Som følge av dette kan det være aktuelt å vurdere om man kan gjøre unntak fra arbeidsmiljølovens kapittel 16 for dem som vil være omfattet av den nye særloven om statens ansatte.

*Departementet* viste i høringsnotatet til at avtaleverket og stillingsvernet i tjenestemannsloven er likt for hele staten (med unntak av enkelte særavtaler). På bakgrunn av dette får reglene om virksomhetsoverdragelse etter *departementets* syn ikke like stor betydning i staten. *Departementet* viste for eksempel til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 16-2 om at ny arbeidsgiver som hovedregel blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver har inngått. I og med at staten har felles lønns- og arbeidsvilkår gjennom hovedtariffavtalen og i sentrale særavtaler hjemlet i denne, vil en omorganisering i staten som fyller vilkårene for virksomhetsoverdragelse, kun ha betydning for individuelle arbeidsvilkår. Fordi hovedtariffavtalen er ufravikelig, vil statsansatte i liten grad ha slike ulike individuelle lønns- og arbeidsvilkår som arbeidsmiljøloven § 16-2 er ment å regulere. Også regelverket om pensjon vil være likt, da statlige arbeidstakere vil være omfattet av medlemskap i Statens pensjonskasse både før og etter en virksomhetsoverdragelse innad i staten. *Departementet* har for øvrig lagt til grunn at statlige arbeidstakere ikke har reservasjons- og valgrett ved omstillinger innad i staten, og viste til at tjenestemannsloven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven.

*Departementet* viste til at det i ny lov om statens ansatte er ønskelig i større grad å harmonisere regelverket med arbeidsmiljøloven. Dette hensynet må avveies mot andre hensyn. Et av de hensynene departementet legger vekt på er viktigheten av at regelverksforvaltningen er effektiv og ikke unødig ressurskrevende. *Departementets* erfaring er at det ved omstilling og omorganisering internt i staten kan oppstå usikkerhet om hvilket regelverk som gjelder. Omstilling i staten er ofte et utslag av politiske beslutninger. *Departementet* mener det er svært viktig å ha gode prosesser og redusere faren for at ansatte opplever usikkerhet om hvilke regler som gjelder. På bakgrunn av at det er adgang til å gjøre unntak fra direktivet om virksomhetsoverdragelse var det ønskelig at de statlige virksomhetene ga tilbakemelding om hvilke erfaringer de har på dette feltet. *Departementet* legger til grunn at unntak fra arbeidsmiljøloven kapittel 16 ikke vil svekke de ansattes rettigheter, samtidig som det ikke vil være til hinder

for politisk besluttede interne omorganiseringer i staten. Dersom det gjøres unntak fra bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse for statlig tariffområde, vil et slikt unntak kunne innebære en forenkling og en administrativ besparelse i staten, uten at det går på bekostning av arbeidstakers vern. *Departementet* ba om høringsinstansenes merknader og innspill til dette spørsmålet.

## 12.11 Høringsinstansenes syn

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å unnta statens ansatte fra reglene om virksomhetsoverdragelse ved omorganiseringer som skjer internt i staten støttes forslaget av *Bufetat, Finansdepartementet, Difi, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvaret, Politidirektoratet, Riksantikvaren og Samferdselsdepartementet*.

*Helsedepartementet* skriver: «Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å påpeke at deler av arbeidsmiljøloven kapittel 16 ikke synes å hensynta de regler som gjelder ved virksomhetsoverdragelse fra en statlig virksomhet. Dette gjelder for eksempel reservasjonsretten i arbeidsmiljøloven § 16-3 og den ulovfestede valgretten (blant annet Rt-2000-2047 og Rt-2000-2058), og fortrinnsretten i arbeidsmiljøloven § 16-3 tredje ledd.»

En del høringsinstanser uttaler at de ikke har spesielle merknader til forslaget mens andre går imot forslaget. De høringsinstansene som er negative til forslaget er *De forskningsetiske komiteene, Fylkesmannen i Hordaland, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Norsk tjenestemannslag, LO, YS Stat, Akademikerne, Nito og Forskerforbundet*,

*De forskningsetiske komiteene* skriver:

«KMD argumenterer med at det er liten forskjell mellom ansatte i staten i og med at alle er underlagt samme lønns- og arbeidsbetingelser (felles tariffavtale og tjenestemannsloven). *FEK* antar at argumentasjonen bygger på at arbeidstakerne (statsansatte) ikke har samme behov som andre sektorer for å ivareta arbeidstakernes rettigheter fordi rammeverket er felles. *FEK* vil påpeke at forutsetningene for KMDs forslag allerede er utdatert, i og med at det fra våren 2016 er innført to tariffavtaler i staten med tilhørende ulikheter i lønssystemet. Det er ingen grunn til at tro at ulikhetene vil bli mindre i tiden fremover. For det andre er det i liten grad begrunnet hvorfor staten ikke skal forholde seg til de samme reglene for virksomhetsoverdragelser som andre aktører. Reglene er der for å ivareta de ansatte i en vanskelig og

uoversiktlig situasjon. Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kan gjøre en virksomhetsoverdragelse noe mer komplisert for eier, men kravene er ikke uoverkommelige, og bør kunne gjennomføres ved hjelp av god planlegging og informasjon.»

## 12.12 Departementets vurderinger og forslag

Det er gjennomført mange omorganiseringer i staten de senere år, jf. omtale i kapittel 5. Omstilling og omorganisering i staten kan være av ulik karakter. Dette kan dreie om mindre endringer internt i den enkelte statlige virksomhet, overføring av oppgaver mellom statlige forvaltningsorganer eller sammenslåing av statlig forvaltningsvirksomhet til nye statlige virksomheter. Det kan også dreie seg om at staten overtar oppgaver fra kommunal sektor eller virksomhet som har vært privat, eller ved at det overføres oppgaver ut av staten. Det kan også dreie seg om såkalt outsourcing hvor deler av virksomhetens drift settes ut til andre. Typiske eksempler er privatisering av kantine og renhold mv. I tillegg har staten gjennomført mange reformer som innebærer omdanning av statlig forvaltningsvirksomhet til eget rettssubjekt. Difi har utarbeidet en veileder for utskilling av statlig virksomhet fra staten.

Virksomhetsoverdragelse er i arbeidsretten definert som situasjoner der en arbeidsgiver overdrar hele eller deler av sin virksomhet til andre. Arbeidsmiljøloven kapittel 16, som regulerer arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, ble implementert i norsk rett på grunnlag av EØS-avtalen. Hovedformålet med direktivet er å redusere den usikkerheten som hyppige endringer på arbeidsgiversiden kan få for arbeidstakerne, og verne arbeidstakerne ved å fastslå at arbeidstakernes mest sentrale rettigheter i arbeidsforholdet skal opprettholdes.

Virksomhetsbegrepet omfatter virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. Ikke bare private virksomheter er omfattet, men også organisasjoner og offentlig sektor er omfattet av begrepet. Det omfatter alle typer virksomhet, enten det gjelder produksjon, handelsvirksomhet eller tjenesteyting. Det er ingen forutsetning at virksomheten har som mål å tjene penger. På hvilken måte virksomheten er organisert, har heller ingen betydning for om den er omfattet av reglene. Dette gjelder enten det er aksjeselskap, ansvarlig selskap, enmannsforetak, forening, stiftelse eller forvaltningsvirksomhet.

Etter direktivet er ikke en administrativ omorganisering av offentlige forvaltningsmyndigheter eller overføring av administrative funksjoner mellom offentlige forvaltningsmyndigheter overdragelse.

Utøvelse av forvaltningsmyndighet er virksomhet som er omfattet av arbeidsmiljøloven. Det ble vurdert om det skulle gjøres unntak i loven for reglene om virksomhetsoverdragelse og offentlig myndighetsutøvelse i forbindelse med innføring av endringsdirektivet i 2000–2001. Hensynet til enkle, praktikable regler som sikrer likebehandling var begrunnelsen for at det ikke ble innført et skille for reglens anvendelsesområde med hensyn til type arbeidsoppgaver i norsk rett.

*Departementet* vil ikke foreslå å gjøre et generelt unntak fra kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven for interne omorganiseringer i staten. *Departementet* viser til at det knytter seg usikkerhet til spørsmålet om den rettslige adgangen til å gjøre unntak, og at saken ikke er tilstrekkelig utredet. Imidlertid mener *departementet* at det er viktig å få avklart i hvilken grad det eksisterer reservasjons- og valgrett ved overføringer av virksomheter eller del av virksomhet internt i staten.

Valgrett innebærer en rett til å opprettholde arbeidsforholdet med den overdragende arbeidsgiver selv om virksomhetsoverdragelsen som utgangspunkt er grunnlag for opphør av arbeidsforholdet. Valgretten er ulovfestet og forutsetter at det foreligger reservasjonsrett. Valgrett vil oppstå dersom virksomhetsoverdragelsen fører til «ikke uvesentlige negative endringer» i arbeidstakerens situasjon.

Begrepet «reservasjonsrett» benyttes for å beskrive den situasjon hvor arbeidstakeren kan nekte å få sitt arbeidsforhold overført til den nye arbeidsgiveren, og «valgrett» om tilfelle der arbeidstakeren kan fastholde arbeidsforholdet med sin eksisterende arbeidsgiver.

*Departementet* viser til at det i lovforslaget fremmes særlige bestemmelser som regulerer fortrinnsretten i staten som avviker fra fortrinnsrettsreglene som gjelder i arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-2, 14-4 og 16-3. I kongelig resolusjon av 16. desember 2005 om forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper, er det bestemt at blant annet arbeidsmiljøloven § 14-2 ikke gjelder i staten. Det er ikke gjort tilsvarende unntak fra arbeidsmiljøloven § 16-3 som inneholder bestemmelser om reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse. *Departementet* har lagt til grunn at statlige arbeidstakere ikke har verken reservasjons-

eller valgt ved omorganiseringer innad i staten. Begrunnelsen for dette er blant annet tjenestemannsloven § 12 hvor det er bestemt at «embetsmann ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten.» Dette standpunktet har *departementet* lagt til grunn i sin forvaltningspraksis, i veiledning og retningslinjer for personalpolitikk ved omstilling i staten, og har begrunnet dette med at tjenestemannsloven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven. Standpunktet bygger på personalmelding som ble utarbeidet i 2005 forbindelse med iverksettelse av ny arbeidsmiljølov.

*Departementet* fremmer i denne loven forslag om en ny bestemmelse i § 16 som avløser tjenestemannsloven § 12 om plikt til å overta andre arbeidsoppgaver: «Alle statsansatte og embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor er forpliktet til å finne seg i endringer i ansvar og arbeidsoppgaver, omorganiseringer eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag.»

På grunnlag av den usikkerhet som oppstår som følge av at det ikke er gjort unntak fra den lovfestede reservasjonsretten, jf. arbeidsmiljøloven § 16-3, eller den ulovfestede valgretten, mener *departementet* at det er behov for en klargjøring og formalisering av forholdet mellom de to lovene når det gjelder spørsmålet om reservasjonsrett ved omorganiseringer innad i staten. *Departementet* mener at det er behov for å gjøre unntak fra arbeidsmiljøloven § 16-3. Begrunnelsen for dette er statens særpreg. *Departementet* går inn for at det fastsettes i forskrift til arbeidsmiljøloven at arbeidsmiljøloven § 16-3 ikke gjelder for dem som er omfattet av lov om statens ansatte. Dette vil, etter *departementets* syn, også medføre at fremtidige tvister om spørsmålet kan unngås. Samtidig er det en videreføring av gjeldende ordning i staten som anses nødvendig. En reservasjonsrett for ansatte, for eksempel i saker hvor departementsstrukturen skal endres, er det vanskelig å akseptere.

## 13 Midlertidig ansettelse

### 13.1 Gjeldende rett

---

#### 13.1.1 Innledning

Dagens tjenestemannslov fastsetter at hovedregelen er at embetsmenn skal utnevnes fast i embetet og tjenestemenn skal ansettes fast. Loven inneholder likevel flere hjemler for midlertidig ansettelse, men det finnes også flere, spesielle hjemler i forskriften til loven. I tillegg finnes mange hjemler for midlertidig ansettelse i lover som dekker en bestemt sektor i staten. Her kan særlig nevnes lov om politiet (lov 4. august 1995 nr. 53), lov om universiteter og høyskoler (lov 1. april 2005 nr. 15) og lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). Lov om universiteter og høyskoler gjelder slike virksomheter både i staten og utenfor, og inneholder et stort antall hjemler for midlertidig ansettelse.

#### 13.1.2 Vilkår for midlertidig ansettelse

##### 13.1.2.1 Embetsmenn

Tjenestemannsloven § 3 nr. 1 fastsetter at embetsmann utnevnes fast i et embete, men kan konstitueres (ansettes midlertidig) i de tilfelle som er nevnt videre i bokstavene a til c. Dette omfatter tilfeller hvor embetsmannen bare trengs for et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag (bokstav a), hvor embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret (bokstav b) eller hvor embetsmannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar) (bokstav c). Disse hjemlene for konstitusjon tilsvarer i hovedsak enkelte av hjemlene for midlertidig tilsetting av tjenestemenn. Bestemmelsen inneholder også en særregel som fastsetter at i de tilfelle som er nevnt under bokstav b, kan Kongen, i stedet for å benytte konstitusjon, ta forbehold om at embetsmannen skal finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde eller virkekrets som senere blir fastsatt. Videre fremgår det av § 3 nr. 1 tredje ledd at fylkesmenn kan utnevnes på åremål.

##### 13.1.2.2 Tjenestemenn

Tjenestemannsloven § 3 nr. 2 fastslår at tjenestemann skal ansettes fast i en stilling, og benytter uttrykket «tilsette» om dette. Deretter nevnes i bokstavene a til e vilkår som må være oppfylt for at man unntaksvis kan tilsette midlertidig.

Bokstav a inneholder to hjemler for midlertidig tilsetting som er svært praktiske. Alternativene er enten at tjenestemannen bare trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag. Et bestemt oppdrag må ha en noenlunde klar arbeidsmessig avgrensning og ha en naturlig avslutning. Det må være mulig i tilsetningsdokumentene enten å fastsette tidsrammen eller å definere oppdraget.

Bokstav b åpner for midlertidig tilsetting dersom arbeidet ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs. Bestemmelsen omfatter både den situasjon at en ny virksomhet etableres og at en eksisterende virksomhet omorganiseres.

Bokstav c åpner for midlertidig tilsetting dersom tjenestemannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar). Bestemmelsen kan benyttes både dersom tjenestemannen skal tjenestegjøre for en bestemt annen tjenestemann, og kan også være aktuell ved en midlertidig ledighet som skyldes at en person fratrer, mens en annen ennå ikke er tilsatt. I tillegg kan bestemmelsen benyttes hvor flere tjenestemenn arbeider deltid, og vikariatet derfor dekker flere brøker av stillinger. Det er lagt til grunn at bestemmelsen kan benyttes for såkalte «anonyme vikariater».

I bokstav d er det hjemmel for midlertidig tilsetting dersom tjenestemannen skal være aspirant eller elev ved etatsskole. Aspiranter kan tenkes i utenriktjenesten. Flere av de etatsskolene som tidligere eksisterte er nå enten ført ut av statsforvaltningen eller opphørt.

Bokstav e fastsetter at midlertidig tilsetting kan foretas dersom tjenestemannen skal tjenestegjøre i utdanningsstilling og bokstav f dersom tjenestemannen skal tjenestegjøre i åremålsstilling. Det er fastsatt i forskrift om en stilling er utdan-

ningsstilling eller åremålsstilling, jf. forskriftshjemmel i lovens § 3 nr. 3.

### 13.1.2.3 Forskriftsbestemmelser

Med hjemmel i lovens § 3 nr. 3 er det i forskriften til tjenestemannsloven fastsatt flere paragrafer med særregler for enkelte grupper tjenestemenn, jf. §§ 3, 4, 5, 5a, 5b, 5c og 6.

I forskriften § 3 nr. 1 er nevnt de tilfelle hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan samtykke i at en tjenestemannsstilling kan besettes på åremål. Dette gjelder for den øverste administrative leder for en virksomhet dersom lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Åremål kan likevel ikke benyttes når virksomheten i hovedsak har kontrollende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling. Videre kan departementet samtykke i at en stilling besettes på åremål dersom en faglig lederstilling krever et særlig behov for faglig nyorientering. Det samme gjelder særlige, sakkyndige rådgivere. I tillegg kan departementet samtykke i at undervisnings- og forskerstillinger ved universitet eller høyskole kan besettes på åremål når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet.

Av § 3 nr. 2 fremgår at åremålsperiodene for slike tjenestemenn som nevnt i § 3 nr. 1, samt for embetsmenn, skal være seks år. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan likevel fastsette kortere eller lengre åremålsperiode hvor særlige grunner taler for det. I § 3 nr. 2 er også bestemt at en åremålsstilling bare kan gjentas én gang for hver tjenestemann i samme stilling eller embetsmann i samme embete.

I forskriften § 3 nr. 3 er det listet opp flere hjemler for når åremål kan benyttes. Dette omfatter der hvor det er særskilt fastsatt i lov eller stortingsvedtak, der rikets sikkerhet krever det og for kontraktsbefal og vervede mannskaper i Forsvaret. Videre i utdanningsstillinger, som omfatter spesialistkandidater, stipendiater, vitenskapelige assistenter, dommerfullmektiger, turnuskandidater og underordnede leger når åremålsperioden ikke er lengre enn strengt nødvendig for den kvalifisering legen skal få. Videre kan åremål benyttes ved tjeneste på Svalbard og i postdoktorstillinger.

Forskriften § 4 inneholder hjemmel for tidsbegrenset tilsetning i bestemte sykepleier- og hjelpe-

pleierstillinger m.m. Paragraf 5 har særregler for vitenskapelig personale, og hjemler midlertidig tilsetning der det ikke har meldt seg søker som er kvalifisert. Paragraf 5a hjemler midlertidig tilsetning inntil 4 år for visse grupper tjenestemenn i Arbeids- og velferdsetaten. Paragraf 5b hjemler midlertidig tilsetning i bistilling inntil 20 prosent av full stilling for undervisnings- og forskerstilling ved universitet eller høyskole. Denne hjemmelen åpner ikke for tilsetning på åremål i bistilling. Paragraf 5c inneholder hjemmel for midlertidig tilsetning av visse typer tiltaksdeltakere, og har nær kobling til bestemmelser hjemlet i arbeidsmiljøloven. Paragraf 6 har en hjemmel for å inngå avtale mellom en virksomhet og de berørte tjenestemannsorganisasjoner om midlertidig tilsetning for bestemt grupper tjenestemenn.

### 13.1.2.4 Tilsetning for kortere tid enn seks måneder

I tjenestemannsloven § 6 nr. 1 er det fastsatt at reglene i lovens §§ 2, 3, 4, og 5 ikke gjelder tilsetninger av tjenestemenn og konstitusjoner av embetsmenn for kortere tid enn seks måneder. Det vil si at det er gjort unntak fra lovens bestemmelser om offentlig kunngjøring av ledige stillinger, fast og midlertidig tilsetning mv., innstilling og tilsetning. Det har vært reist noe tvil om hva unntaket fra § 3, om fast og midlertidig tilsetning, innebærer. Bestemmelsen er kommentert svært knapt i lovforarbeidene. Unntaket kan først og fremst være ment som et unntak fra hovedregelen om at embets- og tjenestemenn skal utnevnes eller tilsettes fast. Det er også mulig at § 6 nr. 1 er slik å forstå at den i realiteten er en selvstendig hjemmel for kortvarig, midlertidig tilsetning. Enkelte har også hevdet at den må forstås slik at vilkårene for å tilsette midlertidig i § 3 likevel må være oppfylt, men en slik forståelse strider direkte mot ordlyden i det unntaket som er lovbestemt i § 6. Denne bestemmelsen er i praksis en sentral bestemmelse og dekker viktige behov i statlige virksomheter. Unntaket fra §§ 2, 3, 4 og 5 gjelder også for tilsetninger ved Stortinget (Stortingets administrasjon) eller hos Stortingets ombudsmenn. Tidligere omfattet unntaket også Riksrevisjonen, men dette unntaket er nå i stedet ført inn i lov om Riksrevisjonen, hvor det i § 5 annet ledd er bestemt at tjenestemannsloven §§ 2 til 5 om kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetning av tjenestemenn gjelder så langt de passer. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.



### 13.1.3 Opphør av midlertidig tjeneste

Tjenestemannsloven § 7 inneholder bestemmelser om opphør av midlertidig tjeneste. Paragraf 7 nr. 1 inneholder regler om opphør av konstitusjon av embetsmann og § 7 nr. 2 opphør av midlertidig tjeneste for tjenestemann.

For embetsmenn er bestemt at når en embetsmann er konstituert i embetet og grunnen til at konstitusjonsformen ble benyttet, er falt bort, skal vedkommende pålegges å fratre embetet. Er embetsmannen utnevnt i åremålsstilling, plikter vedkommende å fratre når åremålet er utløpt. Har konstitusjonen eller åremålsstillingen vart mer enn ett år, skal vedkommende ha minst en måneds varsel. Dersom embetsmannen har vært konstituert av Kongen etter forutgående kunnngjøring, kan vedkommende i stedet utnevnes uten ny kunnngjøring. Embetsmann utnevnt i åremålsstilling kan ikke utnevnes i embetet uten ny kunnngjøring.

For tjenestemenn gjelder at tjenesten opphører uten oppsigelse dersom tjenestemannen er tilsatt for et bestemt tidsrom, på åremål eller i utdanningsstilling. Dette medfører at tjenestemannen fratrer uten at oppsigelsesvedtak er fattet, på utløpstidspunktet. Vikar fratrer uten oppsigelse «når stillingens faste innehaver inntreer i stillingen». Dette betyr at dersom den tidligere stillingsinnehaveren eller en ny, fast tjenestemann tiltrer stillingen, må vikaren fratre. Dersom den midlertidige tjenesten har vart mer enn ett år, har den midlertidige tjenestemannen krav på minst én måneds varsel før fratreden. Andre midlertidige tjenestemenn må eventuelt sies opp etter tjenestemannslovens vanlige regler, jf. §§ 8, 9 og 10. Dette omfatter tjenestemann som er tilsatt for å utføre et bestemt oppdrag, tjenestemann som er midlertidig tilsatt fordi arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, og tjenestemann som skal være aspirant eller elev ved etatsskole. Stillingsvernet avgjøres av hvilken hjemmel som er benyttet for midlertidig tilsetning i det siste tilsetningsforholdet. Dette fører for eksempel til at dersom en tjenestemann er tilsatt i en utdanningsstilling og så går direkte over i et vikariat, må sammenhengende tjenestetid beregnes, og stillingsvernet avgjøres av reglene for vikariater. Motsatt vil en tjenestemann som er tilsatt fordi vedkommende bare trengs for et bestemt tidsrom, men så går direkte over i en åremålsstilling, ikke oppnå stillingsvern uansett lengden på tjenestetiden.

Det fremgår dessuten av lovforarbeidene og lovens system, at tjenestemenn som er tilsatt for

et bestemt tidsrom eller som vikar, likevel ikke skal fratre uten oppsigelse, dersom sammenhengende tjenestetid overstiger fire år. Denne fireårgrensen gjelder imidlertid ikke for åremåls- og utdanningsstillinger uansett tjenestetid. Hva som skal regnes som tjenestetid og hva som skal regnes som sammenhengende tjenestetid, er ikke bestemt i loven, men fremgår av forvaltningspraksis, som det er nærmere redegjort for i Statens personalhåndbok, og delvis også av den enkelte virksomhets personalreglement. For embetsmenn gjelder ingen fireårsregel. Prinsippet i tjenestemannslovens fireårsregel ble i 2005 også ført inn i arbeidsmiljøloven, hvor regelen senere i tillegg er blitt tilført en treårsregel, og en avvikende beregning av tjenestetid (ansettelsestid).

### 13.1.4 Innleie

Tjenestemannsloven fikk i 2000 tilføyd enkelte bestemmelser om innleie av arbeidstakere til statlig virksomhet. Bestemmelsene ble delvis revidert og utvidet med virkning fra 2013, blant annet ble det innarbeidet et likebehandlingsprinsipp ut fra kravene i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF av 19. november 2008 om vikararbeid («vikarbyrådirektivet»). Arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie gjelder ikke i staten. Paragraf 3A i tjenestemannsloven fastsetter at innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie er tillatt i samme utstrekning som tjenestemann kan tilsettes for et bestemt tidsrom eller som vikar. Det vil si at innleie fra såkalte bemanningsforetak (eller vikarbyråer) er tillatt der hvor tjenestemenn kan tilsettes midlertidig med hjemmel i tjenestemannsloven § 3 nr. 2 bokstav a første alternativ og § 3 nr. 2 bokstav c. Innleiebestemmelsene er koblet nært opp til bestemte hjemler for midlertidig tilsetning.

Innleiebestemmelsene er også forskjellige i de to lovene på grunn av egne hjemler for forskrifter (§ 3A nr. 5, § 3C nr. 6 og § 3E nr. 3), valg mellom forskrift og avtale (ved avvik fra likebehandlingsprinsippet, jf. § 3B nr. 4), avvikende forhandlingsordning i staten (§ 3A nr. 2) og fordi drøftingsretten i staten er fastsatt i statens hovedavtale § 18.

## 13.2 Høringsnotatet

### 13.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget foreslo å videreføre hovedregelen om fast ansettelse, og at adgangen til midlertidig ansettelse i hovedsak bør være den samme som etter arbeidsmiljøloven. Utvalget foreslo at det

skal være adgang til midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter, for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariater), for praksisarbeid og utdanningsstillinger, og for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Utvalget mente at tolvmånedersregelen som er innført i arbeidsmiljøloven ikke egner seg i staten, men at man bør kunne ansette midlertidig i seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Videre foreslo utvalget at arbeidstakere som har vært midlertidig ansatt i mer enn tre år skal regnes som fast ansatt, ikke i mer enn fire år slik det er i dag.

Utvalget foreslo at midlertidige arbeidsforhold skal opphøre ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet. Videre foreslo utvalget at lovens ordinære regler om opphør skal gjelde i avtaleperioden.

Utvalget foreslo innstramminger når det gjelder adgangen til å ansette på åremål. Videre foreslo utvalget at regler om åremål i hovedsak lovfestet, ikke forskriftsfestet.

Det ble foreslått, at vilkårene for når en statlig virksomhet kan leie inn arbeidstakere fra et bemanningsforetak reguleres i loven. Det samme gjelder adgangen til å inngå avtale om innleie mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene, samt adgangen til å inngå tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie. De øvrige bestemmelsene som regulerer innleieforhold ble foreslått regulert i arbeidsmiljøloven.

Det ble også foreslått at søksmålsfrister ved, og virkninger av, ulovlig midlertidig ansettelse og innleie skal reguleres i loven. Dessuten ble det foreslått å si klart i loven at retten til å stå i stilling ved søksmål, ikke gjelder for innleid arbeidstaker eller midlertidig ansatt.

### 13.2.2 Departementets forslag

#### 13.2.2.1 Hovedregler

*Departementet* la i høringsnotatet til grunn at hovedregelen om fast ansettelse skal videreføres. I utgangspunktet sa *departementet* seg også enig med utvalget i at adgangen til midlertidig ansettelse må begrenses, både lovens bestemmelser og, ikke minst, bestemmelser som i dag finnes i forskrift.

Det ble foreslått innføring av en bestemmelse om adgang til midlertidig ansettelse der hvor

arbeidet er av midlertidig karakter. Dette er samme uttrykk som benyttes i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a, men det må legges til grunn at en direkte overføring av begrepets innhold til statlig sektor ikke er mulig. *Departementet* uttalte at bestemmelsen må forstås slik at den adgang til å ansette midlertidig for å utføre et bestemt oppdrag, som i dag er tatt inn i tjenestemannsloven § 3 nr. 2 bokstav a annet alternativ, må omfattes av forslaget.

*Departementet* påpekte at ordlyden i uttrykket «arbeidet er av midlertidig karakter» ikke nødvendigvis dekker alle situasjoner hvor statlige virksomheter skal utføre midlertidige oppgaver. Selv om forslaget til ny bestemmelse må forstås slik at den dekker slike situasjoner, kan det likevel sies å være nødvendig med en klar lovhjemmel. Det ble derfor foreslått at det uttrykkelig fastsettes adgang til midlertidig ansettelse når det bare er behov for tjenestemannen i et bestemt tidsrom. Dette for å skape den ønskede klarhet. Dette var følgelig ikke en utvidelse, men en presisering og klargjøring av forslaget.

*Departementet* foreslo, i samsvar med utvalgets forslag, å videreføre bestemmelsen om adgang til midlertidig ansettelse som vikar. Det ble dessuten forslått å innføre en hjemmel for midlertidig ansettelse for praksisarbeid. Dette tilsvarer bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav c, og dreier seg om arbeid i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde. I staten må bestemmelsen omfatte midlertidig ansettelse av traineer og ansettelse av tjenestemann som skal være aspirant eller elev ved etatsskole. Også adgangen til midlertidig ansettelse i utdanningsstillinger ble foreslått videreført i ny lov.

Bestemmelsen i tjenestemannsloven om at en tjenestemann kan ansettes midlertidig dersom arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, ble ikke foreslått videreført.

#### 13.2.2.2 Midlertidig ansettelse i seks måneder

*Departementet* foreslo videre en bestemmelse om at det kan ansettes midlertidig for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. I statsforvaltningen antas det å være et klart behov for en slik regel, og dette er også i samsvar med tjenestemannslovutvalgets forslag. I hovedsak var dette ment å videreføre gjeldende rett.

### 13.2.2.3 Drøftingsplikt

Tjenestemannslovutvalget foreslo innføring av et krav om at arbeidsgiver minst én gang årlig skal drøfte bruken av midlertidige ansettelser med de tillitsvalgte i virksomheten. Tidligere har det ikke vært tatt inn slik bestemmelse i tjenestemannsloven, da hovedavtalen i staten gir drøftingsrett også for denne typen temaer. *Departementet* fulgte opp forslaget fra utvalget ut fra et harmoniseringshensyn, og for at statlige virksomheter på denne måten nøye skal vurdere behovet for midlertidige ansettelser.

### 13.2.2.4 Stillingsvern

*Departementet* foreslo en endring, slik at fireårsregelen for midlertidig ansatte blir endret til en treårsregel. Dette ble foreslått for tjenestemann som er midlertidig ansatt med hjemmel i bestemmelsene om arbeid av midlertidig karakter, ved behov i et bestemt tidsrom, vikariat eller for en periode på inntil seks måneder. Som i dag er det hjemmelen for midlertidig ansettelse for siste ansettelsesforhold som skal være avgjørende. Sammenhengende ansettelsestid (tjenestetid) i virksomheten skal fortsatt legges til grunn ved beregningen. Dette skal ikke gjelde midlertidig ansatt som er ansatt for å utføre praksisarbeid, i utdanningsstilling eller åremålsstilling.

### 13.2.2.5 Forskriftshjemmel

I høringsnotatet ble det videre foreslått at det kan gis forskrift om adgang til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og for utdanningsstillinger. Det samme ble foreslått for adgang til midlertidig ansettelse på Svalbard, i tråd med utvalgets forslag.

*Departementet* nevnte spesielt at det ikke ble foreslått noen hjemmel for å fastsette særregler for enkelte grupper tjenestemenn, slik som i tjenestemannsloven § 3 nr. 3 siste punktum. En følge av dette vil være at det ikke lenger kan gis bestemmelser som i dag finnes i forskriften §§ 4, 5, 5a, 5b, 5c og 6. I tillegg gjelder dette enkelte av bestemmelsene i forskriften § 3.

### 13.2.2.6 Åremål

*Departementet* foreslo at adgang til ansettelse av statsansatte på åremål blir skilt ut i en egen paragraf, slik som det er gjort i arbeidsmiljøloven. Nå er mange bestemmelser om åremål fastsatt i forskriften til tjenestemannsloven, men hovedre-

glene bør fastslås i loven. Øverste leder i en virksomhet bør kunne ansettes på åremål. Det gjeldende kriteriet om at lederoppgavene må kreve at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering, videreføres ikke, da dette kravet må kunne sies å gjelde generelt for slike lederstillinger. Det enkelte departement skal kunne bestemme at øverste leder i en virksomhet kan ansettes på åremål, uten at det må søkes Kommunal- og moderniseringsdepartement om samtykke. Kravet om at åremål ikke kan benyttes dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling ble foreslått videreført fra gjeldende forskrift. Disse sistnevnte vilkårene er helt sentrale, da ansettelse på åremål vil kunne redusere lederens uavhengighet betydelig. Regelen bør også være klarere enn dagens forskriftstekst. Virksomheter som i hovedsak har tilsynsfunksjoner som del av sin oppgave skal ikke ha leder på åremål. Heller ikke der hvor det er viktig at lederen har en uavhengig stilling bør åremål kunne benyttes.

Det ble også foreslått at loven skal fastsette åremålsperiodens lengde på seks år og adgangen til maksimalt én gjentakelse. Likevel slik at det kan fastsettes en kortere periode for bestemte stillinger i særlige tilfeller, noe som i så fall må knyttes til stillingen og de krav arbeidet i stillingen omfatter, ikke søkerkretsen. Det ble også foreslått at det i forskrift kan gis nærmere regler om åremålsstillinger og dessuten om adgangen til å benytte åremålsstillinger ved tjeneste på Svalbard. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

### 13.2.2.7 Opphør av midlertidig tjeneste

*Departementet* foreslo videre at midlertidige ansettelser skal opphøre ved det avtalte tidsromets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt. Dette vil fjerne usikkerhet som nå ofte kan oppstå, hvor arbeidsgiver har benyttet flere hjemler for midlertidig ansettelse, samtidig som disse hjemlene har forskjellige regler om opphør av den midlertidige ansettelsen. Forslaget vil føre til at en midlertidig arbeidsavtale opphører når det tidsrommet arbeidstakeren er ansatt for, er utløpt. I tillegg opphører arbeidsavtalen når det midlertidige arbeidet er avsluttet.

Det skal fortsatt være usaklig å skifte ut en midlertidig som er vikar eller ansatt for et bestemt tidsrom, med en annen midlertidig, dersom de midlertidige arbeidsoppgavene fortsetter. En slik

utskifting vil kreve at vilkårene for oppsigelse eller avskjed er oppfylt. Dersom arbeidsopp-gavene går over til å bli faste, må imidlertid arbeidstakeren finne seg i å konkurrere om stillingen, tilsvarende dersom det stilles nye, høyere krav til en midlertidig stillingsinnehaver. En arbeidstaker som er tatt inn i tjenesten etter en forenklet prosedyre ( gjerne kalt «administrativt»), vil derimot ikke ha krav på å fortsette ut over perioden.

En åremålsansatt skal fratres uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp.

Som i dag skal tjenestemannen ha varsel om fratreden dersom tjenesten har vart mer enn ett år. Det presiseres i loven når varsel skal anses for å være gitt, og følgene av at fristen ikke er overholdt.

#### 13.2.2.8 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse

*Departementet* foreslo at loven blir tilført en bestemmelse om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse. På dette området er det en noe uklar rettsstilling i dag, og det finnes flere domstolsavgjørelser både fra Høyesterett og lavere domstoler som er vanskelig tilgjengelige og kan skape usikkerhet. Retten skal, ved brudd på bestemmelsene om adgang til midlertidig ansettelse eller åremål, avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. Dette gjelder etter påstand fra den ansatte. I særlige tilfeller kan retten likevel, etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Det ble også foreslått en bestemmelse om erstatning i slike saker.

I lovforslaget ble presisert at rett til å fortsette i stillingen ved søksmål, ikke gjelder for innleid arbeidstaker eller midlertidig ansatt. Retten kan likevel, etter krav fra en statsansatt eller innleid, bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp, eller innen åtte uker etter utløp, av arbeidsforholdet. *Departementet* antok at dette vil avklare rettsstillingen i statlig sektor.

#### 13.2.2.9 Innleiebestemmelser

Om innleiebestemmelser sa *departementet* generelt at loven bør inneholde en helhetlig regulering av de fleste sentrale forhold. Utvalget foreslo at innleie i hovedsak reguleres i arbeidsmiljøloven,

men at vilkårene for når en statlig virksomhet kan leie inn arbeidstakere fra et bemanningsforetak, reguleres i den nye loven. Også avtaleadgangen bør, etter utvalgets mening, reguleres i denne loven. *Departementet* mente at forslaget også må vurderes mot andre hensyn. Det er viktig at brukerne av loven kan finne de mest sentrale bestemmelsene i loven, og ikke være henvist til å søke i annet lovverk, med den usikkerhet dette vil medføre knyttet til hvilke bestemmelser i annet lovverk som gjelder, eventuelt hvordan disse skal tilpasses og anvendes i statstjenesten. *Departementet* fulgte likevel opp forslaget fra utvalget i lovutkastet, et forslag som vil føre til at deler av regelverket vil finnes i den nye loven og andre deler i arbeidsmiljøloven. De bestemmelsene som da bare vil finnes i arbeidsmiljøloven, vil være bestemmelsene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår, opplysningsplikt og innsynsrett samt solidaransvar. For å gjøre regelverket mer forståelig, ble det foreslått at det tas inn henvisning i loven til de aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det ble videre foreslått at det skal innføres en treårsregel for stillingsvern også for innleie fra bemanningsforetak, jf. tilsvarende bestemmelse om stillingsvern i arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd. Dette vil i så fall være en ny bestemmelse som ikke har en parallell i dagens tjenestemannslov.

Utvalget omtalte ikke innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie. *Departementet* foreslo derfor videreføring i den nye loven av denne bestemmelsen, som er gjeldende § 3E, blant annet fordi den inneholder en egen forhandlingshjemmel knyttet opp mot tjenestevistloven.

## 13.3 Høringsinstansenes syn

### 13.3.1 Hovedregler

Flere høringsinstanser støtter utgangspunktet om en harmonisering av bestemmelsene om midlertidig ansettelse med arbeidsmiljøloven. *Akademiene* støtter generelt dette. *Utenriksdepartementet*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Politidirektoratet*, *Fiskeridirektoratet*, *Sjøfartsdirektoratet* og *Oljedirektoratet* stiller seg også i hovedsak positive til en harmonisering med arbeidsmiljølovens regler når det gjelder midlertidig ansettelse. *Klima- og miljødepartementet* har ingen merknader til forslaget om en harmonisering. *Miljødirektoratet* mener at forslaget er en viktig harmonisering med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Blant høringsinstansene støtter *Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Fylkesmannen i Vestfold, Husbanken, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Oslo og Akershus, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* forslaget om å presisere i lovteksten at avtale om midlertidig ansettelse kan inngås når det bare er behov for en statsansatt i et bestemt tidsrom.

*Universitets- og høyskolerådet og Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo* uttaler, at med mindre lovens vilkår om at den ansatte bare trengs for et bestemt tidsrom kan fortolkes som arbeid «av midlertidig karakter», er det klart behov for en slik hjemmel som er foreslått.

*Regjeringsadvokaten* mener at det er en dårlig løsning å benytte det begrepet som i dag følger av arbeidsmiljøloven § 14-9, at arbeidet er av midlertidig karakter, da tjenestemannsloven gir langt klarere anvisninger på når arbeidsgiver kan tidsbegrense arbeidsforholdet enn arbeidsmiljølovens begrep. Det sies også at det er uheldig å åpne for at samme begrep tolkes ulikt i de to lovene. Omfattende rettspraksis knyttet til tolkning av arbeidsmiljøloven begrep er en indikasjon på at dette ikke er så presist som tjenestemannslovens kriterier, og det fremgår ikke av høringsnotatet hva man mener å vinne ved å endre lovens ordlyd.

Flere høringsinstanser er uenige i forslaget om å fjerne adgangen til å ansette midlertidig der hvor arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs. Dette omfatter *Justis- og beredskapsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Høgskolen i Sørøst-Norge og Høgskolen i Østfold. Politidirektoratet* uttaler at en manglende videreføring av denne bestemmelsen vil motvirke nødvendig fleksibilitet for gjennomføring av gode omstillingsprosesser i staten. *Regjeringsadvokaten* viser til at det kan synes paradoksalt at bestemmelsen fjernes fra tjenestemannsloven når arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav f) åpner for midlertidig ansettelse for en periode inntil 12 måneder. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er blant annet at arbeidsgivere skal kunne ansette arbeidstakere midlertidig i situasjoner der det er usikkert om bedriften har behov for fast ansatte.

*Forsvarsstaben* viser til at også Forsvaret har etatsskoler, og bestemmelsene om midlertidig ansettelse og prøvetid vil derfor bli benyttet i denne sammenheng. Det vises videre til at bestemmelsen i gjeldende lov om at tjenestemann

kan ansettes midlertidig når arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, er en hjemmel som benyttes i ikke ubetydelig grad.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* uttaler at det er viktig at det går frem hvilken bokstav i den nye bestemmelsen som kriminalomsorgens aspiranter omfattes av.

*Norsk institutt for bioøkonomi* er enig i at det innføres en hjemmel for midlertidig ansettelse for praksisarbeid, som også kan benyttes for traineer.

*Utlendingsdirektoratet* mener at det er behov for et regelverk som kan gi den nødvendige fleksibiliteten i situasjoner med store svingninger i oppgavemengden.

*Akademikerne* mener at adgangen til midlertidig ansettelse bør begrenses og harmoniseres med arbeidsmiljøloven i størst mulig grad. Adgangen til å forskriftsfeste hjemler for midlertidige ansettelser må begrenses til unntaksvise forhold med særskilt begrunnelse. Forslaget om fjerning av dagens bestemmelse som åpner for midlertidig ansettelse når arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, støttes. Også forslaget om at det skal være anledning til å ansette midlertidig for en periode på inntil 6 måneder når det har oppstått et uforutsett behov, støttes. Akademikerne støtter innføringen av en bestemmelse som åpner for midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter, men er uenig i at en direkte overføring av begrepets innhold til statlig sektor ikke er mulig. De er heller ikke enige i at det er nødvendig å presisere at midlertidig ansettelse er lovlig når det bare er behov for en statsansatt i et bestemt tidsrom, men ser på dette som en utvidelse. Akademikerne støtter videre at det skal være adgang til å ansette midlertidig ved praksisarbeid, men er ikke enig i at traineestillinger automatisk omfattes.

*LO, LO Stat og YS Stat* går mot forslaget om adgang til midlertidig ansettelse for et bestemt tidsrom.

*Norsk tjenestemannslag* mener at regelen om behov i et bestemt tidsrom ikke kan være et selvstendig vilkår for midlertidig ansettelse, men må sees i sammenheng med andre grunnlag kumulativt.

*Unio* ser ikke behov for at staten skal ha en videre adgang til midlertidige ansettelser enn det som er regulert i arbeidsmiljøloven, og mener at regler om beregning av sammenhengende tjenestetid bør fastsettes i lov.

*Parat* ser ikke behov for presisering om adgang til midlertidig ansettelse når det bare er

behov for statsansatt i et bestemt tidsrom. Organisasjonen uttaler videre at den støtter forslaget om å fjerne bestemmelsen om adgang til midlertidig ansettelse der hvor arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs.

*Den norske legeförening* støtter tjenestemannslovutvalgets forslag på området, og uttaler at adgang til midlertidige ansettelser bare bør finne sted ved vikariater, praksisarbeid og utdanningsstilling samt for en periode på inntil seks måneder ved uforutsette behov.

*Forskerforbundet* oppfatter lovforslaget som en utvidelse sammenlignet med tjenestemannslovutvalgets forslag, og påstår at det blir like vid adgang til midlertidig ansettelse som etter dagens lov.

Etter *NITOs* oppfatning er det ikke behov for en presisering av regelen om at midlertidig ansettelse kan inngås når det bare er behov for statsansatt i et bestemt tidsrom.

### 13.3.2 Midlertidig ansettelse i seks måneder

Flere av høringsinstansene stiller seg negativt eller uforstående til at det ikke er foreslått en tolv-månedersregel for midlertidig ansettelse i staten, slik som innført i arbeidsmiljøloven. Dette omfatter *Finansdepartementet, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Norges idrettshøgskole, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, UiT Norges arktiske universitet, Norges institutt for bioøkonomi, Luftfartstilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.*

Noen mener både at perioden bør utvides til 12 måneder og at det ikke bør innføres krav om dette bare skal gjelde når det har oppstått et uforutsett behov. Dette gjelder *Tolldirektoratet, Miljødirektoratet, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, NTNU, Universitetet i Agder, Universitetet i Oslo og Universitets- og høgskolerådet.*

*Utlendingsnemnda* støtter forslaget om adgang til midlertidig ansettelse i seks måneder.

### 13.3.3 Drøftingsplikt

*Landbruks- og matdepartementet, Luftfartstilsynet, Akademikerne, LO, Parat og Den norske legeförening* støtter innføringen av en drøftingsregel i loven. *Utlendingsnemnda* mener at det ikke er nødvendig med en egen lovbestemmelse om drøftingsplikt for bruk av midlertidige ansettelser i virksomheten, og *Kystverket* stiller spørsmål ved om dette kan bidra til merarbeid for arbeidsgiver.

*De nasjonale forskningsetiske komiteene* mener at dersom loven tilføres en bestemmelse om drøftingsplikt, bør punktet tas ut av hovedavtalen i staten. Det bør også fastsettes at drøftingsplikt ikke gjelder for virksomheter som ikke benytter midlertidige stillinger.

### 13.3.4 Stillingsvern

*Justis- og beredskapsdepartementet* støtter forslaget om at fireårsregelen for stillingsvern endres til en treårsregel, som foreslått i høringen og av tjenestemannslovutvalget. Det sies videre at som i dag bør sammenhengende ansettelsestid i virksomheten legges til grunn ved beregningen. En klar grense på tre år er lettere å forholde seg til fremfor arbeidsmiljølovens ordning med alternative perioder avhengig av hjemmelen for midlertidig ansettelse. Overgang til en treårsregel støttes også blant annet av *PST, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Kystverket, Akademikerne, LO og YS Stat.*

I sin høringsuttalelse er Finansdepartementet kritisk til forslaget om endring av fireårsregelen til en treårsregel, og uttaler:

«De nye reglene om midlertidig ansettelse medfører en innstramning, bl.a. ved at fireårsregelen endres til en treårsregel for ansatte med hjemmel i bestemmelsen om arbeid av midlertidig karakter. Dette vil hemme den fleksibilitet staten kan ha nytte av bl.a. under omstilling i virksomheter, ved at virksomheter som er usikre på fremtidig behov må si opp arbeidstakere raskere enn etter dagens regler. Innstramningen i fireårsregelen vil også medføre vansker for bl.a. doktorgradstillinger, fordi det tar normalt minst tre år å fullføre en doktorgrad. For en virksomhet som Statistisk sentralbyrå vil det kunne medføre at mange flere vil kunne ha rett på fast stilling, alternativt at adgangen til doktorgradsstudier må begrenses. Begge alternativer kan få negative konsekvenser. Vi foreslår derfor at dagens 4-årsregel beholdes.»

*Kunnskapsdepartementet* uttaler at det i mange tilfeller er nødvendig med vikar i fire år, og det er derfor viktig at man i disse tilfellene må kunne ansette vikarer som fratrer uten oppsigelse etter fire og ikke tre år. Det er derfor nødvendig med en unntaksbestemmelse i lov eller forskrift om dette. *NTNU* understreker også at denne muligheten må videreføres.

*Regjeringsadvokaten* støtter ikke forslaget om en treårsregel, og savner en vurdering av de prak-

tiske konsekvensene av forslaget. Den foreslåtte endring vil føre til langt flere oppsigelser, flere klagesaker og flere søksmål enn i dag, ikke minst fordi arbeidstaker vil ha rett til å stå i stilling ved klage og domstolsbehandling. Mange prosjekter har en varighet over tre år og de ansatte må etter forslaget deretter sies opp.

*Norsk studentunion* mener at dagens ordning med en fireårsregel for å få fast ansettelse, bør videreføres.

*Justis- og beredskapsdepartementet* støtter som nevnt forslaget om endring av fireårsregelen for midlertidig ansettelse til en treårsregel. Det samme gjør *Utlendingsdirektoratet*, *Utlendingsnemnda*, *De nasjonale forskningsetiske komiteene*, *Universitetet i Agder*, *Kystverket*, *Advokatforeningen*, *Akademikerne*, *LO*, *Norsk tjenestemannslag*, *YS Stat*, *Parat* og *Den norske legeforening*.

*Statistisk sentralbyrå* støtter også i hovedsak forslaget om en treårsregel, men viser til at virksomheten har doktorgradsstillinger, som det normalt tar minimum tre år å fullføre. For å unngå at flere får krav på fast ansettelse på et slikt grunnlag, foreslås det at doktorgradsstillinger, på lik linje med stipendiatstillinger, skal anses som utdanningsstillinger, som er unntatt fra nåværende fireårsregel og den foreslåtte treårsregelen.

*Forsvarsstaben* uttaler at en overgang til en treårsregel vil ha konsekvenser for Forsvaret, da blant annet mange prosjekter er av flere års varighet. Flere vil da måtte ansettes fast på et tidligere tidspunkt. *Fiskeridirektoratet* uttaler at en reduksjon fra fire til tre år for å oppnå fast stilling kan skape problemer, da dette ikke harmonerer med regelverket ellers, eksempelvis permisjonsrettigheter ved fødsel.

*Høgskolen i Sørøst-Norge* og *Norges idrettshøgskole* mener at fireårsregelen bør videreføres. *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* mener at fireårsregelen bør videreføres i universitets- og høyskolesektoren. *NTNU*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Stavanger*, *UiT Norges arktiske universitet* mener at det bør være både en fireårsregel og en treårsregel, slik som i arbeidsmiljøloven, avhengig av typen midlertidig ansettelse. *Universitetet i Bergen* er skeptisk til overgang til en treårsregel.

*Norsk senter for menneskerettigheter (NORDEM)* understreker at gjeldende lovgivning ikke dekker NORDEMs behov for å utføre sitt samfunnsoppdrag, det vil si å være et effektivt instrument for norske utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. Dette gjelder særlig foreslått endring av grense for oppsigelsesvern til tre år, noe som vil vanskeliggjøre arbeidet ytterligere.

*Forskerforbundet* støtter innføring av en treårsregel, men mener at bestemmelser om beregning av tjenestetid bør fastsettes i lov.

### 13.3.5 Forskriftshjemmel

*Forsvarsdepartementet* viser til at det ikke er foreslått noen hjemmel for å gi særregler i forskrift, og understreker at dette er viktig når det gjelder åremålsstillinger.

### 13.3.6 Åremål

*Landbruks- og matdepartementet*, *Mattilsynet*, *Vegtilsynet* og *Akademikerne* slutter seg til forslaget om åremål, også presiseringen om at det ikke skal benyttes åremål i virksomheter som i hovedsak har tilsynsfunksjoner, eller der det er viktig at lederen har en uavhengig stilling. *Helse- og omsorgsdepartementet* støtter forslaget om åremål for statsansatte og mener at det bør klargjøres at lovens regler om opphør av arbeidsforhold også gjelder i åremålsperioden.

*Landbruks- og matdepartementet*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Folkehelseinstituttet*, *Norsk institutt for bioøkonomi* og *Havforskningsinstituttet* mener at det er behov for å videreføre hjemmel for åremålsansettelse i postdoktorstilling. Også *Kunnskapsdepartementet* understreker dette behovet for stillinger utenfor universitets- og høyskolelovens område.

*Justis- og beredskapsdepartementet* støtter forslaget om å videreføre dagens adgang til bruk av åremål på Svalbard, og forutsetter at det utarbeides en forskrift hvor adgangen til bruk av åremål på Svalbard tydelig fremgår. Også *Sysselemannen på Svalbard* understreker at den valgte fremgangsmåten forutsetter at det utarbeides en forskrift som fastsettes idet loven trer i kraft, slik at man unngår at det oppstår et rettstomt rom.

*Stortingets administrasjon* bemerker at det i lovforslaget er fastsatt lengde på åremålsperioden og adgang til gjentakelse av perioden én gang. Det legges til grunn at disse begrensningene ikke er ment å gjelde når åremål følger av lov, av vedtak i Stortinget, når rikets sikkerhet krever det, eller når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon, jf. forslaget § 10 første ledd, og at det fremdeles ut fra særskilte hensyn kan være grunn til å fastsette avvikende ordninger.

*LO* går mot forslaget om at fagdepartementet kan bestemme at øverste leder i en virksomhet kan ansettes på åremål og at adgang til åremålsstillinger skal reguleres i forskrift. *LO Stat* går

mot det som omtales som økt adgang for departementet til å beslutte ansettelse på åremål.

### 13.3.7 Opphør av midlertidig tjeneste

*Klima- og miljødepartementet* viser til at det er uklart om lovens alminnelige regler om opphør av arbeidsforhold gjelder i åremålsperioder.

*Akademikerne* støtter forslaget om at det lovfestes at midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er avtalt. De støtter også videreføring av dagens regel om at arbeidstaker skal ha varsel om fratreden dersom tjenesten har vart mer enn ett år.

### 13.3.8 Virkninger av ulovlig midlertidig tjeneste

*Landbruks- og matdepartementet*, *Akademikerne* og *Den norske legeforening* støtter en lovfesting av virkningene av ulovlig midlertidig ansettelse.

*Forskerforbundet* viser til at verken departementets høringsforslag eller tjenestemannslovutvalgets forslag gir arbeidstaker rett til å stå i stilling ved søksmål om ulovlig midlertidig ansettelse, og mener at dette innebærer en vesentlig svekkelse av stillingsvernet for midlertidig ansatte. De ønsker også klageadgang i slike saker.

*Unio* mener likedan at det er urimelig at den ansatte ikke får rett til å stå i stilling ved søksmål om ulovlig midlertidig ansettelse, og ønsker klageadgang i disse sakene.

### 13.3.9 Innleiebestemmelser

*Forsvarsbygg* støtter uttrykkelig forslaget i høringsbrevet på dette punkt. Også *Luftfartstilsynet* er enig i at loven bør inneholde en helhetlig regulering av de overordnede forholdene knyttet til innleie.

## 13.4 Departementets vurderinger og forslag

---

### 13.4.1 Hovedregler

*Departementet* vil først bemerke at det i proposisjonen fremmes et lovforslag som tar sikte på både å redusere midlertidige ansettelser i staten, ivareta statlige virksomheters behov ut fra arbeidsoppgaver, arbeidsform og Stortingets bevilgningsmyndighet, og statsansattes behov for trygghet i arbeidsforholdet. Lovforslaget som

fremmes er derfor et balansert forslag, som skal dekke flere forskjellige behov ut fra forholdene i samfunnet og arbeidslivet slik de er i dag og må antas å bli i årene fremover.

Tjenestemannslovutvalget fikk et utvidet mandat knyttet til bestemmelsene om adgang til midlertidige ansettelser. Dette omfattet både en gjennomgang av bruken av midlertidighet i staten, og forslag som kan bidra til å redusere antall midlertidige ansettelser. Dette utvidede mandatet ble fulgt opp av utvalget, og er også i all hovedsak fulgt opp i høringen og lovforslaget, men med enkelte nødvendige presiseringer, som statsforvaltningen er avhengig av. Disse presiseringene har ikke minst vist seg nødvendige etter at statlige virksomheter har uttalt seg om eksisterende behov.

*Departementet* har i lovforslaget tatt utgangspunkt i at den klare hovedregelen fortsatt skal være fast ansettelse. *Departementet* mener også at adgangen til midlertidig ansettelse skal begrenses sammenlignet med gjeldende lov. Dette gjelder både lovens bestemmelser og bestemmelser som nå finnes i forskrift. Det er et mål at midlertidig ansettelse ikke skal benyttes mer enn det som er helt nødvendig ut fra de hensyn som er nevnt ovenfor, samtidig som andelen midlertidig ansatte skal reduseres.

Stortingets bevilgningsmyndighet setter de fleste statlige virksomheter i en særskilt situasjon. Disse virksomhetene har normalt ikke egne inntekter, men må forholde seg til, og innrette seg etter, bevilgede midler. Dersom Stortinget bevilger midler for å utføre avgrensede oppgaver i en bestemt periode, eventuelt som prøveprosjekter, må virksomhetene ha adgang til å ansette i et avgrenset tidsrom. Behovet er da begrenset gjennom Stortingets vedtak. Faste ansettelser i slike situasjoner ville medføre et stort antall oppsigelser, tvister og prosesser for domstolene. Det kan verken staten, virksomhetene eller ansatte være tjent med. Dersom statlige virksomheter fullt ut skulle settes i samme stilling som private og kommunale virksomheter i denne sammenheng, ville det kreve grunnleggende endringer i finansiering av statlig virksomhet.

*Departementet* er også enig i at adgangen til å ansette midlertidig med hjemmel i forskrift skal begrenses. Det foreslås derfor at forskriftshjemmelen bare åpner for å gi forskrift om adgangen til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og utdanningsstillinger. Tjenestemannslovutvalgets forslag om at det i forskrift også kan gis regler om midlertidig ansettelse ved tjeneste på Svalbard, er det ikke behov for etter *departementets* syn, jf. kapittel 13.4.5.



Det foreslås innføring av en bestemmelse om adgang til midlertidig ansettelse der hvor arbeidet er av midlertidig karakter. Dette er samme uttrykk som nå benyttes i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a og i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag. Det har vært en rekke avgjørelser av domstolene for å avgrense adgangen til midlertidig ansettelse etter denne bokstaven. Det finnes en omfattende rettspraksis fra virksomheter utenfor staten. Det må likevel legges til grunn at en direkte overføring av begrepets innhold fullt ut til statlig sektor ikke er mulig. *Departementet* mener blant annet at bestemmelsen må forstås slik at den adgang til å ansette midlertidig for å utføre et bestemt oppdrag, som i dag er tatt inn i tjenestemannsloven § 3 nr. 2 bokstav a annet alternativ, omfattes av forslaget. I Prop. 39 L (2014–2015) er det til endringer i arbeidsmiljøloven § 14-9 om midlertidig ansettelse blant annet sagt (side 118):

«Både forskjeller i arbeidets art som skiller seg fra det ordinære, og markerte forskjeller i arbeidsmengde skal fortsatt omfattes av ordlyden og gi grunnlag for midlertidig ansettelse. I rettspraksis er det slått fast at bestemmelsens vilkår om at «arbeidets karakter tilsier det» skal tolkes strengt, men er ikke til hinder for midlertidig ansettelse når det trengs personell med særlige formelle kvalifikasjoner og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Høyesterett har slått fast at dette er arbeidsforhold av en slik særegen karakter at midlertidig ansettelse lovlig kan avtales når det er saklig behov for det og ansettelsen begrenses til det som er strengt nødvendig.»

Denne uttalelsen vil også langt på vei dekke situasjonen i statlige virksomheter. Det er *departementets* mening at forslaget til ny lov blant annet må forstås slik at den dekker slike situasjoner, hvor statlige virksomheter blir tildelt midler av Stortinget eller fagdepartementet, for å utføre bestemte oppgaver i en periode. Det er da ikke alltid klart at perioden kan bli forlenget, eller at oppgavene vil kunne gå over til å bli varige ut fra nye bevilgninger. I Ot.prp. nr. 72 (1981–82) om tjenestemannsloven av 1983, ble bruken av begrepene «forbigående art» og «arbeidets karakter» drøftet i forhold til «et bestemt tidsrom» eller «et bestemt oppdrag» (side 9):

«I dette legger departementet at et bestemt oppdrag må ha en noenlunde klar arbeidsmessig avgrensning og at det har en naturlig avslut-

ning. Det må være gjørlig i tilsetningsdokumentene enten å fastsette tidsrammen eller å definere oppdraget. Kan man ingen av delene, er det urimelig å legge risikoen for uventet avbrudd i arbeidsforholdet på arbeidstakeren alene. I så fall må det fremstille seg som rimelig at arbeidsforholdet blir underkastet den mer grundige behandling og vurdering som en stillingsinndragning innebærer.

Departementet finner det lite hensiktsmessig å knytte midlertidighetsvilkårene til spørsmålet om arbeidet i seg selv er varig i den forstand at det fortsatt er behov for å få arbeidet gjort. Svært mange av de arbeidsoppgaver det her kan være tale om, vil være mer eller mindre permanente – sett ut fra ønskeligheten av å få det gjort. Men staten må prioritere sine oppgaver og vil fra tid til annen måtte avslutte noen av dem uten at det er satt noen «sluttstrek». «Varig karakter» kan som oftest i staten bare forstås når man ser det i lys av beslutninger om hvor lenge det skal vare. Det ligger nok i dette en forskjell mellom det offentlige og det private arbeidsliv. Departementet tror at dette er forhold partene i det statlige arbeidsliv erkjenner riktigheten av.»

*Departementet* konkluderer med at det ikke vil være adgang til å benytte midlertidig ansettelse etter lovforslaget dersom det ved ansettelsen verken er mulig å fastsette tidsrommet eller å definere oppdraget. Man vil ikke kunne ansette midlertidig med den foreslåtte hjemmel når den ansatte skal utføre oppgaver som er lagt til virksomheten som en varig ordning.

*Departementet* mener videre at det finnes et klart behov for å videreføre bestemmelsen om adgang til midlertidig ansettelse som vikar. Dette er også i samsvar med utvalgets forslag. Vikar kan benyttes der hvor en bestemt arbeidstaker er fraværende, men også der hvor flere arbeidstakere er fraværende, og det derfor er usikkert hvilken eller hvilke arbeidstakere man vikarierer for.

Det foreslås dessuten at det innføres en hjemmel for midlertidig ansettelse for praksisarbeid. Dette tilsvare bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav c, og dreier seg om arbeid i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde. For statens del må det også legges til grunn, at denne bestemmelsen skal kunne benyttes for midlertidig ansettelse av traineer. Også dagens adgang til midlertidig ansettelse av tjenestemann som skal være aspirant eller elev ved etatsskole, jf. tjenestemannsloven § 3 nr. 2 bokstav d, skal omfattes av bestemmel-

sen. *Departementet* slutter seg til tjenestemannslovutvalgets uttalelse om dette:

«Det kan i særlige situasjoner være praksisarbeid selv om arbeidstaker kun skal praktisere sine teoretiske kunnskaper og utfører arbeid som tilsvarer det en fast ansatt utfører. Også arbeid med sikte på kvalifisering innenfor et fagområde etter endt grunnutdanning, kan etter omstendighetene være praksisarbeid i lovens forstand. Særlig gjelder dette dersom arbeidet skjer som en del av et utdanningsløp i regi av en utdanningsinstitusjon med sikte på formell kompetanse, og spesielt dersom arbeidet skjer i en øremerket praksisstilling.»

Det foreslås også at gjeldende bestemmelse om adgang til midlertidig ansettelse i utdanningsstillinger videreføres i ny lov. I realiteten er utdanningsstillinger også en type åremålsstillinger, men sistnevnte foreslås nå regulert i egen paragraf, se kapittel 13.4.6. Utdanningsstillinger er stillinger hvor utdanningselementet er en viktig og nødvendig del av stillingens arbeidsområde, og tidsbegrensingen gjøres ut fra det som er nødvendig for utdanningsformålet. Som det også ble uttrykt i Ot.prp. nr. 72 (1981–82) om tjenestemannsloven av 1983 (side 13), er det avgjørende at arbeidet i stillingen faktisk svarer til det som er fastsatt og som er en forutsetning for midlertidigheten. Stillingstittelen er derfor ikke nødvendigvis avgjørende, men stillingens reelle innhold. Læringer omfattes av lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Når det gjelder bestemmelsen i gjeldende lov om at en tjenestemann kan ansettes midlertidig dersom arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, foreslår *departementet* at denne ikke videreføres i ny lov. Som det fremgår av høringsuttalelsene, er dette en bestemmelse som ikke er upraktisk. Den omfatter både at en ny, statlig virksomhet etableres og at en eksisterende virksomhet omorganiseres. Det sistnevnte omfatter også at virksomheter blir slått sammen eller delt opp. Det er likevel slik at bestemmelsen åpner for en utvidet adgang til bruk av midlertidig ansettelse, som man ikke har noen parallell til i det øvrige arbeidsliv. Det kan hevdes at staten er undergitt klare krav til omstillinger, noe som skaper usikkerhet om fremtidig behov for ansatte, og det kan da være praktisk å ansette midlertidig i en overgangsfase. Imidlertid mener *departementet* at

bestemmelsen kan medføre bruk av midlertidige ansettelser i større grad enn ønskelig. En slik bestemmelse kan også være vanskelig å avgrense i praksis. For å redusere adgangen til å ansette midlertidig i staten, slutter *departementet* seg til tjenestemannslovutvalgets forslag på dette området om ikke å videreføre bestemmelsen.

### 13.4.2 Midlertidig ansettelse i seks måneder

*Departementet* har merket seg, at flere høringsinstanser ønsker en adgang til å ansette midlertidig i 12 måneder, i stedet for seks. I tjenestemannsloven § 6 nr. 1 annet punktum finnes i dag hjemmel for midlertidig ansettelse i seks måneder, uten at det stilles ytterligere krav. En tilnærming til arbeidsmiljøloven kunne tilsi at perioden økes til 12 måneder. I arbeidsmiljøloven har man funnet det nødvendig å innføre flere bestemmelser for å unngå misbruk av denne adgangen, noe som omfatter kvoter og karantenebestemmelser. Tjenestemannslovutvalget har uttalt at en slik bestemmelse ikke egner seg som grunnlag for midlertidige ansettelser i staten.

*Departementet* viser til at statlige virksomheter i over 30 år har hatt adgang til å ansette midlertidig for en periode som er avgrenset til seks måneder. Det er forståelig at man kan ønske seg en lengre periode. Samtidig er det nødvendig å ha klare begrensninger på adgangen til midlertidig ansettelse hvor det enten ikke stilles nærmere krav eller hvor disse er svært begrensede. Utvalget har foreslått at perioden fortsatt skal begrenses til seks måneder, samtidig som det fastsettes at adgangen gjelder når det har oppstått et uforutsett behov. *Departementet* slutter seg til forslaget, som det må antas i all hovedsak er i samsvar med gjeldende bestemmelse, på tross av noe endret ordlyd. Også etter tjenestemannsloven må det antas at det er dersom det har oppstått et uforutsett behov, at virksomheten benytter denne adgangen til å ansette midlertidig. Virksomheten må etter lovforslaget vurdere konkret om slikt uforutsett behov finnes. Perioden kan ikke strekkes ut over seks måneder, selv om behovet for den midlertidige fremdeles finnes. Det er naturligvis heller ikke adgang til å ta en midlertidig ut av tjenesten for en kort periode, for deretter å ansette vedkommende midlertidig igjen, med samme hjemmel. En forlengelse ut over seks måneder av en midlertidig ansettelse hvor denne lovhjemmelen er benyttet, krever at et av lovens ordinære vilkår for midlertidig ansettelse er oppfylt.

### 13.4.3 Drøftingsplikt

Det er i dag ikke en egen bestemmelse i tjenestemannsloven, slik som finnes i arbeidsmiljøloven, om drøftingsplikt knyttet til bruk av midlertidig ansettelse i virksomheten. Tjenestemannslovutvalget foreslo en tilnærming til arbeidsmiljøloven på dette punkt, slik at det innføres et krav om at arbeidsgiver minst én gang årlig skal drøfte bruken av midlertidige ansettelse med de tillitsvalgte i virksomheten.

Det er et mål å begrense all unødvendig bruk av midlertidige ansettelse. *Departementet* ser det slik at en lovbestemt drøftingsbestemmelse kan virke positivt i denne sammenheng. Også et harmoniseringshensyn kan tilsi en slik bestemmelse. Trolig vil statlige virksomheter vurdere behovet for midlertidige ansettelse enda grundigere enn i dag, dersom en drøftingsplikt innføres. *Departementet* foreslår derfor en bestemmelse tilsvarende arbeidsmiljølovens regel i den nye loven.

### 13.4.4 Stillingsvern

Det fremgår av tjenestemannsloven at midlertidig ansatte tjenestemenn som har mer enn fire års sammenhengende tjenestetid i virksomheten, ikke skal fratrukke sin stilling uten oppsigelse, men må eventuelt sies opp dersom arbeidsforholdet skal avsluttes. Dette gjelder ikke for ansatte i åremåls- eller utdanningsstillinger. En tilsvarende fireårsregel ble innført i arbeidsmiljøloven i 2005. Senere er arbeidsmiljøloven blitt endret, slik at denne loven nå har både en treårsregel og en fireårsregel, avhengig av grunnlaget for den midlertidige ansettelsen. Også beregningen av tjenestetid eller ansettelsestid for å oppnå slikt stillingsvern eller oppsigelsesvern som for fast ansatte, er over tid blitt forskjellig for de to lovene.

Tjenestemannslovutvalget har foreslått at statens fireårsregel endres til en treårsregel, uten at dette er gitt noen særlig begrunnelse. *Departementet* ser at utviklingen har gått i retning av å gi midlertidig ansatte oppsigelsesvern etter kortere tid, for å styrke midlertidig ansattes stilling. Tiden kan derfor nå være inne til å redusere den tid som en midlertidig ansatt må ha arbeidet i virksomheten, for å oppnå stillingsvern som fast ansatt. En ordning med varierende tid for å oppnå slikt vern, slik som i arbeidsmiljøloven, kan imidlertid lett føre til et komplisert regelverk. Gode grunner tilsier derfor at man i staten forenkler ordningen ved å endre fireårsregelen til en treårsregel. Som nå bør dette ikke gjelde ansatte i åremåls- eller utdanningsstillinger, eller de som heretter blir

ansatt midlertidig i praksisarbeid. Stillingsvern som fast ansatt etter tre år vil derfor være aktuelt for dem som er ansatt midlertidig når arbeidets karakter tilsier det, for vikarer og for dem som er ansatt med hjemmel i bestemmelsen om kortvarig ansettelse når det har oppstått et uforutsett behov. Som nå vil det være det siste ansettelsesforholdet som avgjør om treårsregelen kommer til anvendelse. Det kan derfor forekomme at forskjellige grunnlag for midlertidig ansettelse fører til stillingsvern etter at treårsgrensen er passert. Regelen vil kreve at den statsansatte har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år. Nærmere bestemmelser om beregning av ansettelsestiden kan gis i forskrift, med hjemmel i lovforslagets § 23. Stillingsvernet gjelder i virksomheten. Dersom en fast ansatt blir midlertidig ansatt i en annen stilling i samme virksomhet, har vedkommende stillingsvern i den faste stillingen. *Departementet* understreker at arbeidsgiver ikke har adgang til å avbryte ansettelsesforholdet til en midlertidig ansatt for å hindre at vedkommende får stillingsvern som fast ansatt. Avbrudd i ansettelsesforholdet med sikte på å hindre at en ansatt oppnår stillingsvern, er ikke akseptabelt og skal ikke forekomme i statstjenesten.

### 13.4.5 Forskriftshjemmel

Etter *departementets* syn er det ikke tvilsomt at det fortsatt er behov for å ha en forskriftshjemmel for nærmere regulering av utdanningsstillinger. De særregler som er knyttet til denne gruppen stillinger, medfører blant annet at det er nødvendig med en uttømmende definisjon av hvilke stillinger dette omfatter. Man vil da kunne videreføre særregler som nå finnes i forskriften til tjenestemannsloven om utdanningsstillinger, jf. forskriften § 3 nr. 3 bokstav D. Det antas imidlertid at gjeldende oppregning må justeres noe, og dette vil bli vurdert ved utarbeidelse av forskrift. Det er også nødvendig med adgang til å regulere nærmere midlertidig ansettelse for praksisarbeid, når det er foreslått en lovhjemmel for slik ansettelse.

I høringsnotatet ble det videre foreslått forskriftshjemmel om adgang til midlertidig ansettelse på Svalbard. Dette var i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag. Det ble imidlertid stilt spørsmål ved om sistnevnte hjemmel er nødvendig. I tjenestemannslovens forskrift § 3 nr. 3 bokstav E er det nå bare hjemmel for å benytte åremål ved tjeneste på Svalbard. Det er ingen egen bestemmelse om midlertidig ansettelse på Svalbard ut over dette. Bestemmelsen som åpner for bruk av åremål på Svalbard foreslås videreført, se

nedenfor, og vil som i dag åpne for tilpasning ved det enkelte fagdepartement med hensyn til varighet av åremålsperioden og adgang til gjentagelse. Høringsrunden har ikke påvist et behov for i tillegg å ha en egen, generell, forskriftshjemmel for adgang til midlertidig ansettelse på Svalbard. *Departementet* foreslår derfor ikke en slik forskriftshjemmel.

*Departementet* nevnte spesielt i høringsbrevet at det ikke ble foreslått noen hjemmel for å fastsette særregler for enkelte grupper tjenestemenn, slik som i tjenestemannsloven § 3 nr. 3 siste punktum. En følge av dette vil være at det ikke lenger kan gis bestemmelser som i dag finnes i forskriften §§ 4, 5, 5a, 5b, 5c og 6. I tillegg gjelder dette enkelte av bestemmelsene i forskriften § 3. Det er ikke mottatt høringsinnspill som viser at det er behov for en slik forskriftshjemmel, bortsett fra hjemmelen knyttet til åremålsstillinger. Forskriftshjemmelen for å fastsette særregler om midlertidighet for enkelte grupper tjenestemenn, foreslås derfor ikke videreført i ny lov.

#### 13.4.6 Åremål

*Departementet* forslår at adgang til ansettelse av statsansatte på åremål skilles ut i en egen paragraf. Nå er mange bestemmelser om åremål fastsatt i forskriften til tjenestemannsloven, men hovedreglene bør fastslås i loven slik utvalget foreslår. Fortsatt bør åremål kunne benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak, eller når rikets sikkerhet krever det. Av harmoniseringshensyn foreslås i tillegg, at det på samme måte som i arbeidsmiljøloven § 14-10, kan ansettes på åremål når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

For å begrense adgangen til midlertidig ansettelse, bør også adgangen til å ansette på åremål reduseres noe. *Departementet* mener at øverste leder i en virksomhet bør kunne ansettes på åremål. Nå bestemmer forskriften til tjenestemannsloven at lederoppgavene må kreve at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Dette kravet videreføres ikke, da det må kunne sies å gjelde generelt for slike lederstillinger. I forskriften til tjenestemannsloven er det nå bestemt at åremål ikke kan benyttes dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling. Dette er dermed også til hinder for å benytte åremål for leder av tilsynsvirksomhet. *Departementet*

har vurdert om dette bør lovfestes. Vilklårene har vært ansett som helt sentrale, da det kan hevdes at ansettelse på åremål med adgang til en ny periode vil redusere lederens uavhengighet betydelig. Samtidig er bruken av åremål nå ikke alltid i samsvar med dette. *Departementet* ser det slik at det er behov for å utrede dette nærmere. I den forbindelse kan man også vurdere nærmere forhold som knytter seg til adgangen til gjentagelse av perioden og varigheten av denne. Inntil dette er gjort, mener *departementet* at gjeldende regel om at øverste leder i virksomheten kan ansettes på åremål videreføres. For å forenkle saksbehandlingen, og samtidig overføre ansvar til de enkelte fagdepartementene, foreslås det at departementene selv skal avgjøre bruk av åremål for øverste leder av virksomheten når vilklårene ellers er oppfylt.

Dersom det unntaksvis skulle være behov for åremål ut over de rammer som lov og forskrift trekker opp, må dette fortsatt fastsettes i egen lov. I den grad dette strider mot prinsippene som er omtalt ovenfor, bør det da ikke være adgang til gjentagelse av en åremålsperiode.

*Departementet* har merket seg at bruken av åremålsstillinger i staten har vært gjenstand for kritikk. Dette har gjerne sin årsak i påstander om at man i staten unnlater å benytte formelle, administrative sanksjoner mot tjenestemenn, selv om vilklårene for dette er oppfylt, og i stedet ønsker åremål for på denne måten å oppnå en tvungen utskifting etter et visst antall år. På denne måten kan man unngå å benytte de lovfestede sanksjoner som står til rådighet. Det må understrekes at dersom en ansatt i staten, og da særlig en ansatt som utøver lederfunksjoner, bryter tjenesteplikter, utviser utilbørlig adferd eller på annen måte ikke oppfyller viktige krav knyttet til stillingen, skal lovfestede sanksjoner benyttes.

Det er nå fastsatt i forskrift til loven, at åremål kan benyttes også for faglige lederstillinger og særlig, sakkyndige rådgivere, dersom det er fastsatt av det departement som forvalter loven. Som et ledd i reduksjonen av bruk av midlertidige stillinger i staten, foreslår *departementet* at denne adgangen til å benytte åremål ikke videreføres i ny lov.

Det ble foreslått i høringen at loven også fastsetter åremålsperiodens lengde på seks år og adgangen til maksimalt én gjentagelse, likevel slik at det kan fastsettes en kortere periode for bestemte stillinger i særlige tilfeller, noe som i så fall må knyttes til stillingen og de krav arbeidet i stillingen omfatter, ikke søkerkretsen. Stortingets administrasjon har tatt opp i høringsrunden at

bestemmelsen om dette i lovforslaget ikke er heldig plassert. Det kan synes som om disse bestemmelsene er knyttet til enhver ansettelse på åremål, ikke bare der hvor fagdepartementet har bestemt at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. *Departementet* er enig i at høringsforslaget var misvisende på dette punkt. Det har ikke vært meningen å lovregulere åremålsperiodens lengde og adgangen til gjentakelse i andre tilfeller. Særlig av denne grunn mener *departementet* at bestemmelser om varighet og adgang til gjentakelse av åremålsperioden reguleres nærmere i forskrift til loven.

Det foreslås videre at det i forskrift generelt kan gis nærmere regler om åremålsstillinger og dessuten om adgangen til å benytte åremålsstillinger ved tjeneste på Svalbard. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Det ble ikke foreslått noen lovbestemmelse eller forskriftshjemmel i loven for å videreføre adgangen til å ansette i postdoktorstilling på åremål, slik som man nå finner i § 3 nr. 3 bokstav F i forskriften til tjenestemannsloven. Tjenestemannslovutvalget har ikke spesielt drøftet denne type stilling. Ved universiteter og høyskoler er det nå hjemmel for å ansette på åremål i postdoktorstillinger etter bestemmelse i universitets- og høyskoleloven. Forskningsinstitusjoner i staten utenfor dette området er imidlertid ikke omfattet av denne bestemmelsen. Flere av høringsinstansene understreker behovet for å videreføre en egen, generell bestemmelse om postdoktorstillinger. *Departementet* er enig i at mangelen på forslag om å videreføre en hjemmel for å kunne ansette postdoktorer på åremål er en forglemmelse, og at det er et klart behov for slik bestemmelse. Det foreslås derfor at ny lov tilføres hjemmel for å ansette i postdoktorstillinger på åremål.

Når det gjelder embeter, er Grunnloven § 22 tredje ledd tolket slik at det i lov må konkretiseres hvilke embeter eller kategorier av embeter, hvor bruk av åremål for embetsmenn tillates, jf. Innst. O. nr. 120 (1992–93). I ny lov foreslås videreført adgang til å utnevne fylkesmenn på åremål.

### 13.4.7 Opphør av midlertidig tjeneste

Når det gjelder opphør av midlertidig tjeneste, har tjenestemannslovutvalget foreslått en tilnærming til arbeidsmiljølovens ordning. Dette er fulgt opp i høringen, og det er ikke mottatt vesentlige innvendinger mot dette. Dagens ordning er komplisert og har medført usikkerhet ved praktiseringen, da reglene om opphør varierer avhengig av grunnlaget for den midlertidige ansettelsen. Sær-

lig komplisert er dette i tilfeller hvor arbeidsgiver har benyttet mer enn én hjemmel for den midlertidige ansettelsen. Noen ganger har disse forskjellige regler om opphør av arbeidsforholdet, og det har dermed vært skapt usikkerhet om hvilken regel om opphør som da kommer til anvendelse. Det er derfor behov for forenkling på dette punkt.

*Departementet* mener at bestemmelser om opphør av midlertidig tjeneste fortsatt bør reguleres i en egen lovbestemmelse. For ytterligere å forenkle og klargjøre, bør statsansatte og embetsmenn reguleres i forskjellige paragrafer.

*Departementet* foreslår at midlertidige ansettelser skal opphøre ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt. Dette vil fjerne den omtalte usikkerhet som i praksis nå ofte kan oppstå, hvor arbeidsgiver har benyttet flere hjemler for midlertidig ansettelse, samtidig som disse hjemlene har forskjellige regler om opphør av den midlertidige ansettelse. Bestemmelsen fører til at en midlertidig arbeidsavtale opphører når det tidsrommet arbeidstakeren er ansatt for, er utløpt. I tillegg opphører arbeidsavtalen når det midlertidige arbeidet er avsluttet. Dette vil i praksis måtte avgjøres av arbeidsgiver. På samme måte som omtalt i kapittel 13.4.6 om ansatte på åremål, skal også andre midlertidig ansatte kunne sies opp etter lovens alminnelige regler, dersom vilkårene for dette er oppfylt. Dette må åpenbart gjelde også for bestemmelsene om avskjed.

Det legges til grunn at det fortsatt vil være usaklig å skifte ut en midlertidig ansatt som er vikar eller ansatt for å utføre arbeid av midlertidig karakter, med en annen midlertidig, dersom de midlertidige arbeidsoppgavene fortsetter. En slik utskifting vil kreve at vilkårene for oppsigelse eller avskjed er oppfylt. Man kan derfor ikke skifte ut en midlertidig i slike situasjoner bare for å hindre en midlertidig ansatt i å få lang nok ansettelsestid (tjenestetid) til å oppnå stillingsvern som fast ansatt. Heller ikke kan den midlertidig ansatte skiftes ut med en annen midlertidig, med den begrunnelse at en annen kan være noe bedre kvalifisert til å utføre arbeidet. Arbeidstakeren får her et krav på å fortsette som midlertidig, med mindre det skal kreves helt andre kvalifikasjoner av den midlertidige. Dersom arbeidsoppgavene går over til å bli faste, må imidlertid arbeidstakeren finne seg i å konkurrere om stillingen, med mindre stillingsvern er oppnådd. En arbeidstaker som er tatt inn i tjenesten etter en forenklet prosedyre (unntaksreglene, nå ofte kalt «administrativ

tilsetting»), vil derimot ikke ha rett til eller krav på å fortsette ut over perioden.

En åremålsansatt skal fratregge uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp. En åremålsperiode løper fra dato til dato, og det er ikke adgang til å forlenge den enkelte åremålsperiode.

Det foreslås videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov, om at den ansatte skal ha varsel om fratreden dersom tjenesten har vart mer enn ett år. Dette må gis skriftlig senest én måned før fratredelsestidspunktet, og løper fra dato til dato. Det sies uttrykkelig i loven at varselet anses for å være gitt når det er kommet frem til den statsansatte. Er fristen ikke overholdt, kan den statsansatte kreve å fortsette i stillingen frem til én måned etter at varselet blir gitt.

For embetsmenn videreføres gjeldende rett om opphør av konstitusjon.

#### 13.4.8 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse

Det er i dag en uklar rettsstilstand når det gjelder virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse av tjenestemenn. Dette i motsetning til embetsmenn, hvor ulovlig midlertidig konstitusjon ikke kan gi noen krav på å bli utnevnt, jf. eksempelvis Høyesteretts kjennelse i Rt. 1995 side 506.

Arbeidsmiljøloven inneholder en bestemmelse som regulerer virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse i § 14-11. Retten kan her, etter krav fra arbeidstaker, avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet skal fortsette. Tilsvarende bestemmelse finner man ikke i tjenestemannsloven. Her må man eventuelt kreve midlertidig forføyning etter vanlige prosessregler dersom en tjenestemann mener at vilkårene for fratreden ikke er oppfylt, jf. kjennelser av Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 1997 side 1411 og Rt. 2002 side 349, kjennelser av Borgarting lagmannsrett 26. oktober 1999 (LB-1999-1997), Borgarting lagmannsrett 13. juli 2004 (LB-2004-11520) og Agder lagmannsrett 11. februar 2013 (LA-2012-203082). Dersom en midlertidig tjenestemann hevder at det foreligger en ulovlig midlertidig tilsetting, kan vedkommende påstå at han må anses som fast tilsatt, og kan pretendere at det i realiteten foreligger en usaklig oppsigelse. Da skal saken behandles etter arbeidsmiljølovens prosessuelle regler (§§ 17-6 og 17-7), jf. kjennelse av Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 1993 side 1451. Søksmål om lovligheten av en midlertidig tilsetting i et bestående arbeidsforhold må trolig likevel anlegges etter de vanlige prosessregler.

Domstolsavgjørelsene både fra Høyesterett og lavere domstoler er vanskelig tilgjengelige og kan skape usikkerhet for brukerne av regelverket. Dette gjelder både forholdet til midlertidig forføyning, mulig pretensjon om at det i realiteten foreligger en usaklig oppsigelse og prosessuelle regler. Også forholdet til arbeidsmiljøloven har skapt uklarhet. Dette er derfor et område som peker seg ut for avklaring og forenkling i den nye loven.

*Departementet* foreslår at loven tilføres en bestemmelse om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse. Dette vil fjerne behovet for å treffe midlertidig forføyning i slike saker. Forslaget går ut på at retten, ved brudd på bestemmelsene om adgang til midlertidig ansettelse eller åremål, skal avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. Dette gjelder etter påstand fra den ansatte. I særlige tilfeller kan retten likevel, etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Tilsvarende bestemmelse finnes i dag i tjenestemannsloven når det gjelder innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak). Denne bestemmelsen foreslås i hovedsak videreført. Det foreslås også tatt inn en bestemmelse om erstatning i slike saker.

Det presiseres i lovforslaget at rett til å fortsette i stillingen ved søksmål ikke gjelder for innleid arbeidstaker eller midlertidig ansatt. For ordens skyld nevnes også at denne retten heller ikke gjelder for konstituert embetsmann, selv om dette er selvsagt. Retten kan likevel, etter krav fra en statsansatt eller innleid arbeidstaker, bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp eller innen åtte uker etter utløp av den midlertidige ansettelsen. Det innføres ikke en egen klageadgang i slike saker. *Departementet* antar at dette vil avklare rettsstilstanden i statlig sektor.

#### 13.4.9 Innleiebestemmelser

*Departementet* ser det slik at loven bør inneholde en helhetlig regulering av de fleste sentrale forhold. Tjenestemannslovutvalget har foreslått at innleie i hovedsak reguleres i arbeidsmiljøloven, men at vilkårene for når en statlig virksomhet kan leie inn arbeidstakere fra et bemanningsforetak, reguleres i den nye loven. Også avtaleadgangen bør, etter utvalgets mening, reguleres i denne

loven. *Departementet* mener at forslaget også må vurderes mot andre hensyn. Det er viktig at brukerne av loven kan finne de mest sentrale bestemmelsene i loven, og ikke være henvist til å søke i annet lovverk, med den usikkerhet dette vil medføre knyttet til hvilke bestemmelser i annet lovverk som gjelder, eventuelt hvordan disse skal tilpasses statstjenesten. Når det gjelder innleie, mener *departementet* at det likevel kan være fornuftig å følge opp forslaget fra utvalget. Årsaken er at innleiebestemmelsene, særlig knyttet til forhold som likebehandlingsprinsippet, opplysningsplikt og innsynsrett samt solidaransvar for innleier, vil være like både i og utenfor staten. En følge av dette er at deler av regelverket vil finnes i den nye loven og andre deler i arbeidsmiljøloven.

For å gjøre regelverket enklere å forstå, foreslår *departementet* at det tas inn henvisning i den

nye loven til de aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som skal komme til anvendelse. Det foreslås videre at det skal innføres en treårsregel for stillingsvern også for innleie fra bemanningsforetak, jf. tilsvarende bestemmelse om stillingsvern i arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd. Dette vil være en ny bestemmelse som ikke har noen parallell i dagens tjenestemannslov.

Tjenestemannslovutvalget har ikke omtalt innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie. *Departementet* foreslår videreføring i den nye loven av denne bestemmelsen, som er gjeldende § 3E, blant annet fordi den inneholder en egen forhandlingshjemmel knyttet opp mot lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

## 14 Prøvetid

### 14.1 Gjeldende rett

---

#### 14.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 8 bestemmer at tjenestemannen er tilsatt på prøve de første seks måneder av arbeidsforholdet. Embetsmenn har ikke prøvetid. Prøvetidsreglene gjelder både for fast og midlertidig tilsatte. Formålet med prøvetidsreglene er at arbeidsgiver skal kunne vurdere om tjenestemannen har den nødvendige kompetanse og tilpasser seg arbeidet før han eller hun tilsettes fast.

Prøvetidsreglene ble tatt inn i tjenestemannsloven i 1977 og reglene ble utformet slik at prøvetid i staten ikke skal gjøres ved avtale, men ved at tjenestemannen før tiltredelse gjøres skriftlig kjent med prøvetidsreglene og skriftlig bekrefter underretningen. Prøvetiden beregnes fra og med tjenestemannens tiltredelse i stillingen og løper fra dato til dato. Ved fravær hos tjenestemannen, for eksempel i form av sykdom, er det ikke adgang til å forlenge prøvetiden. Hovedregelen er at prøvetid bare skal være obligatorisk ved første gangs tilsetning i statsstilling, og at det normalt ikke skal være ny prøvetid ved direkte overgang til annen statsstilling. Tilsettingsorganet kan bestemme at slik prøvetid også skal gjelde i tilfelle der tjenestemannen går direkte over fra en annen statsstilling, jf. § 8 nr. 1 første ledd, andre setning. Stillingen må i så fall være av en annen karakter enn den han eller hun kom fra, for eksempel at den nye stillingen krever andre kvalifikasjoner. Etter gjeldende rett vil det antakelig ikke være anledning til å pålegge ny prøvetid ved overgang til annen stilling i samme virksomhet, med mindre stillingen er av en annen karakter. Et pålegg om ny prøvetid er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan ikke påklages. Det er imidlertid en forvaltningsavgjørelse, og må følge de alminnelige, ulovfestede forvaltningsrettslige regler om forsvarlig saksbehandling mv.

Tjenestemannsloven gir hjemmel for at det kan avtales at prøvetid ikke skal gjelde i særlige tilfeller jf. § 8 nr. 1 første ledd, tredje setning. I slike tilfeller er det snakk om en gjensidig avtale og ikke et vedtak av tilsettingsmyndigheten.

Eksempler på dette er tilfelle der en tjenestemann har arbeidet i virksomheten tidligere og for lederstillinger som ikke er embeter.

#### 14.1.2 Nødvendig veiledning og vurdering

Arbeidsgiver har ansvar for at tjenestemannen får nødvendig opplæring, veiledning og vurdering av sitt arbeid under prøvetiden, jf. § 8 nr. 1 første ledd, fjerde setning. «Nødvendig veiledning» innebærer at arbeidsgiver legger til rette for opplæring både for hvordan arbeidsoppgavene skal utføres og hvilken tidsbruk og kvalitet mv. som forventes. Krav til opplæring må tilpasses den aktuelle stillingen, og også hvilken erfaring tjenestemannen har. Det stilles krav om mer opplæring for yngre medarbeidere som har liten yrkeserfaring enn overfor en mer erfaren medarbeider. «Vurderinger av sitt arbeid» betyr at arbeidsgiver skal gi tilbakemeldinger til tjenestemannen om hvordan arbeidsgiver bedømmer arbeidsinnsatsen ut fra de krav som gjelder for stillingen. Stillingens og arbeidets art har betydning for vurderingen i tillegg til tjenestemannens utdanning og erfaring. Arbeidsoppgaver som vedkommende må forventes å beherske med bakgrunn i utdanning eller praksis, vil det normalt ikke være nødvendig å gi veiledning eller opplæring i.

#### 14.1.3 Oppsigelse i prøvetiden

I prøvetiden kan tjenestemannen sies opp dersom han eller hun ikke kan tilpasse seg arbeidet eller ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet, jf. § 8 nr. 2. Oppsigelsesfristen er tre uker. Fristen regnes fra den ukedag oppsigelsen blir meddelt til og med dagen før samme ukedag tre uker fremover. For at en oppsigelse skal anses som saklig må det ha gått en viss tid av prøvetiden, og arbeidsgiver må ha benyttet denne tiden til å gi tilstrekkelig veiledning, tilbakemelding og vurdering. Rimelige krav til dyktighet og pålitelighet innebærer å tilfredsstillende de alminnelige krav til faglig dyktighet og normer for tjenesteutøvelsen som gjelder for det yrket og den stillingen vedkommende er ansatt i. Henvisningen til den



faglige dyktigheten omfatter både formelle kvalifikasjoner og hvordan selve arbeidet utføres. Hva som er rimelige krav til den enkelte stilling og tjenestemann må vurderes konkret. Tjenestemannens utdanning og erfaring vil ha betydning, slik at blant annet høyere utdanning og lang erfaring tilsier større forventninger om krav til dyktighet og kvalitet mv. De kravene som stilles skal være «rimelige», hvilket innebærer noe annet enn ideelle krav. Kravene må stilles etter en konkret vurdering hvor blant annet stillingens nivå, det ansvar som er lagt til stillingen og den erfaring tjenestemannen har, er viktige momenter.

Varsel om oppsigelse må senest være sendt innen prøvetidens utløp, mens vedtaket kan treffes etter utløpet av prøvetiden.

#### 14.1.4 Etatsopplæring

For tjenestemenn som er tilsatt med plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring, er prøvetidsreglene regulert i tjenestemannsloven § 8 nr. 3. Hele opplæringsperioden anses som prøvetid, men gjelder bare de som er ansatt med en plikt til å gjennomgå etatsopplæring.

Bestemmelsen tar sikte på at opplæringen må være nødvendig for at han eller hun skal kunne utføre arbeidet forsvarlig. En oppsigelse i slike tilfeller må begrunnes med at den pliktige opplæringen ikke er fullført på en tilfredsstillende måte. Tilfredsstillende bestått etatsopplæring vil dermed være et vilkår for tilsetning i fast stilling. Hva det vil si, vil variere etter hvilken tjeneste og hvilken etat det er snakk om. Ikke bare skriftlige og praktiske eksamener og prøver, men også tjenestemannens praktiske anlegg og holdninger vil være viktige elementer i vurderingen.

Det kan fastsettes i reglement på hvilken måte og etter hvilke kriterier det skal avgjøres om opplæringen er tilfredsstillende fullført eller ikke, jf. tjenestemannsloven § 8 nr. 3 siste setning.

## 14.2 Høringsnotatet

### 14.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

*Utvalget* foreslo å videreføre gjeldende rett om at de første seks månedene av ansettelsestiden skal være prøvetid, både for faste og midlertidig ansatte. Ansettelsesorganet skal likevel ha anledning til å bestemme noe annet, for eksempel kortere prøvetid eller at prøvetid ikke skal gjelde. *Utvalget* viste til at det normalt ikke vil være behov for ny prøvetid dersom stillingen ikke er av en vesentlig annen karakter enn tidligere stilling.

*Utvalget* viste til at ny prøvetid med risiko for oppsigelse etter de regler som gjelder for prøvetidsansatte, vil innebære en svekkelse av den ansattes stillingsvern. *Utvalgets* forslag innebærer at ansettelsesmyndigheten nå må vurdere om prøvetid ikke skal gjelde ved overgang til annen stilling i staten, i motsetning til dagens ordning, hvor ansettelsesmyndigheten kan bestemme at prøvetid skal gjelde ved overgang fra annen stilling i staten.

*Utvalget* foreslo at loven harmoniseres med arbeidsmiljøloven slik at det gis adgang til å forlenge prøvetiden på grunnlag av arbeidstakerens fravær under prøvetiden. Dette gjelder tilfelle hvor fraværet skyldes arbeidstakers forhold, som fravær på grunn av sykdom eller permisjoner. *Utvalget* foreslo at formkravene skal være de samme som i arbeidsmiljøloven § 15-6 (4) med krav om skriftlig orientering ved ansettelsen og skriftlig orientering om forlengelsen innen utløpet av prøvetiden. Skyldes fraværet arbeidsgivers forhold, skal det ikke være anledning til å forlenge prøvetiden. *Utvalget* pekte på hovedformålet med prøvetiden, at arbeidsgiver skal kunne vurdere den ansattes tilpasning til arbeidet, faglige dyktighet og pålitelighet. Det foreslås ikke at det skal være en bestemt lengde på fraværet for at prøvetiden skal forlenges, men at dette må vurderes konkret.

*Utvalget* foreslo at vedtak om oppsigelse kan treffes etter prøvetidens utløp, men at det skal gis forhåndsvarsel til arbeidstaker innen utløpet av prøvetiden. Et forhåndsvarsel må inneholde informasjon om hvilke forhold arbeidsgiver mener gir grunnlag for oppsigelse. *Utvalget* viste til at formkravene til oppsigelse er de samme som for andre oppsigelsesgrunnlag. *Utvalget* la til grunn at arbeidstakeren har rett til å fortsette i stillingen inntil ansettelsesmyndigheten har avgjort saken og ut oppsigelsestiden, selv om det innebærer at den ansatte arbeider ut over prøvetiden.

*Utvalget* foreslo å videreføre bestemmelsen om egne prøvetidsregler for ansatte som gjennomfører etatsopplæring. *Utvalget* foreslo at *departementet* kan fastsette forskrift om kriterier som legges til grunn ved vurderingen av om opplæringen er fullført på en tilfredsstillende måte.

### 14.2.2 Departementets forslag

*Departementet* foreslo i høringen i all hovedsak å følge tjenestemannslovutvalgets forslag til prøvetidsregler, og foreslo at prøvetiden fortsatt skal være seks måneder. Som i dag ble det foreslått at ansettelsesorganet skal ha anledning til både å

fastsette kortere prøvetid, og at prøvetid ikke skal gjelde.

*Departementet* fulgte utvalget og foreslo at arbeidsgiver, på bestemte vilkår, skal kunne forlenge prøvetiden på grunnlag av statsansattes fravær i prøvetiden. *Departementet* foreslo ingen endringer i arbeidsgivers ansvar for å gi den nødvendige veiledning, vurdering og oppfølging i prøvetiden.

*Departementet* foreslo å videreføre gjeldende rett om at arbeidsgiver skal kunne si opp en statsansatt i prøvetiden. Den statsansatte kan sies opp i prøvetiden på grunn av manglende tilpassning til arbeidet eller dersom vedkommende ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet. Som etter gjeldende tjenestemannslov og arbeidsmiljølov skal det være noe videre adgang til å si opp den statsansatte under prøvetiden enn etter prøvetidens utløp. Adgangen til å si opp en statsansatt med hjemmel i prøvetidsreglene, forutsetter at arbeidstakeren har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelsen innen prøvetidens utløp. Den statsansatte skal få et forhåndsvarsel i samsvar med forvaltningslovens krav til innhold mv., og skal ha anledning til å uttale seg både om de faktiske og rettslige forhold som fremgår av forhåndsvarselet. Den statsansatte skal ha rett til å fortsette i stillingen fra vedkommende har mottatt forhåndsvarsel og inntil ansettelsesorganet har truffet sitt vedtak og oppsigelsesfristen er utløpt. Dette vil kunne innebære at ansettelsesperioden går noe ut over prøvetidsperiodens lengde.

*Departementet* foreslo at statsansatte som ansettes med plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring skal være ansatt på prøve inntil opplæringen er avsluttet, eller etter bestått prøve eller eksamen. Dette innebærer at prøvetiden kan bli lengre enn seks måneder. Dersom opplæringen ikke er fullført på en tilfredsstillende måte, kan den statsansatte sies opp med en frist på én måned. De samme regler om forhåndsvarsel mv., som nevnt ovenfor, vil gjelde også her.

*Departementet* foreslo at det i personalreglement, og ikke i forskrift som foreslått av utvalget, kan fastsettes nærmere regler for på hvilken måte og etter hvilke kriterier man skal avgjøre om opplæringen er fullført på en tilfredsstillende måte.

## 14.3 Høringsinstansenes syn

### 14.3.1 Adgang til å forlenge prøvetiden

Flere høringsinstanser har støttet forslaget om å kunne forlenge prøvetiden ved fravær og viser til at en harmonisering med arbeidsmiljøloven er

sterkt ønskelig. Dette gjelder både *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Forsvarsdepartementet*, *Jernbaneverket*, *Vegdirektoratet*, *Samferdselsdepartementet* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat*.

*Justis- og beredskapsdepartementet* ber om at det klargjøres om det i lovforslaget ligger en endring sammenlignet med dagens praksis, slik at ny prøvetid også skal gjelde for en som går direkte over fra en statsstilling til en annen statsstilling.

*Klima- og miljødepartementet* peker på at lovforslagets § 15 første ledd har en utforming som kan gi inntrykk av at det er mulig å fastsette en lengre prøvetid enn seks måneder. For å unngå en slik mistolkning foreslår departementet følgende, alternative formulering: «Ved ansettelse gjelder en prøvetid på seks måneder, med mindre ansettelsesorganet har fastsatt kortere prøvetid eller at prøvetid ikke skal gjelde.»

*Direktoratet for e-helse* mener at det er behov for en oppklaring av om prøvetid kun skal benyttes ved første gangs ansettelse i virksomheten, eller om ny prøvetid skal gis for hver ny ansettelse. Lovforslaget sies det ikke noe om hvorvidt tjenesten i så fall må være av en annen art og om det skal gjøres forskjell på søkere som kommer fra en statlig eller en privat virksomhet. De mener at det også er behov for å oppklare hva annet ansettelsesorganet kan fastsette og om ansettelsesorganet kan fastsette noe annet gjeldende generelt for alle ansettelser, eller om det må gjøres for hver enkelt ansettelse.

*Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)* mener det bør kunne fastsettes i reglement i hvilke tilfeller prøvetid skal gjelde ved overgang mellom statlige stillinger og internt i virksomheten.

*Kunnskapsdepartementet* peker på at det i høringsnotatet er foreslått at ansettelsesorganet kan fastsette at prøvetid ikke skal gjelde uten at dette er forbeholdt «... særlige tilfeller ...». Forslaget til formulering kan, etter departementets oppfatning, svekke hovedregelen om prøvetid uten at dette er særskilt begrunnet. Det etterlyses en presisering i loven av at prøvetid skal være hovedregelen. *Høgskolen i Oslo og Akershus* viser til at lovforslaget snur utgangspunktet for når det skal gis prøvetid ved overgang fra annen statlig stilling eller innad i en virksomhet. De ber om at departementet tar inn tjenestemannslovutvalgets drøfting i sine forarbeider for å unngå uklarhet og misforståelser. Denne problemstillingen tas opp av flere universiteter og høyskoler.

*Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* peker på at formuleringen «... helt kortvarig fravær ...» kan innebære tolkningsutfordringer, jf.

høringsnotatet kapittel 12.3.2 første avsnitt, siste setning.

*Unio* støtter i all hovedsak lovforslaget om prøvetid, men peker på at stillingsvernet svekkes for ansatte på prøvetid fordi prøvetiden i utgangspunktet også blir gjort gjeldende for ansatte som går direkte over fra annen statsstilling og ved at prøvetidsansatte ikke får rett til å stå i stilling under domstolsbehandling, med mindre retten bestemmer noe annet. *Unio* er uenige med departementets konklusjoner på dette punkt.

*Akademikerne* støtter i hovedsak lovforslaget, men påpeker at det bør presiseres at det ikke kan fastsettes en lengre prøvetid enn seks måneder. Det er etter Akademikernes oppfatning noe uklart om ansettelsesorganet også kan bestemme at det skal gjelde ny prøvetid ved overgang fra en statsstilling til en annen.

*Norsk tjenestemannslag (NTL)* støtter ikke en forlengelse av prøvetiden og mener at lovforslaget strammer inn reglene i de tilfellene den ansatte er fraværende i prøvetiden. *NTL* foreslår at det bør være et tilleggsvilkår at forlengelse av prøvetiden bare skal brukes der det er særlige grunner til det. *NTL* mener at det for eksempel i eksempler fravær under svangerskapet der en statsansatt blir sykemeldt er et fullt lovlig fravær. Slik permisjon vil forlenge prøvetiden ytterligere, og *NTL* mener det er den statsansatte alene som må bære risikoen for dette.

#### 14.3.2 Oppsigelse i prøvetiden

*Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat* støtter forslaget om at søksmål i prøvetiden ikke skal gis oppsettende virkning.

*NAV* støtter at et forhåndsvarsel i prøvetidsperioden er tilstrekkelig til at oppsigelse kan treffes med hjemmel i § 15. Direktoratet mener imidlertid at oppsigelsesfristen bør harmoniseres med arbeidsmiljølovens regler og settes til 2 uker og ikke én måned som foreslått. *Kystverket* og *Jernbaneverket* er av samme oppfatning og mener at oppsigelsesfristen bør harmoniseres med arbeidsmiljøloven og settes til to uker.

#### 14.3.3 Etatsopplæring

*Tolldirektoratet*, som har etatsopplæring for sine tjenestemenn, skriver at de selv innenfor en prøvetidsperiode på åtte måneder, har vanskeligheter for å vurdere «... den enkeltes tilpasning til arbeidet». *Direktoratet* peker på aspirantenes tilpasning til turnustjeneste og spesielt nattjeneste. Svikt i til-

pasning til denne nattjenesten lar seg som regel ikke avdekke før hele utdanningsløpet er gjennomført, det vil si etter ansettelse som tollinspektør. Da kan det gjerne ha gått 12 måneder. På denne bakgrunn peker *Tolldirektoratet* på at det bør gis mulighet til utvidet prøvetid i hele aspirantperioden og at dette blir kodifisert. I dette ligger at § 15 (6) må kunne tolkes slik at det gis mulighet for å utvide prøvetiden frem til tilsetning som tollinspektør. *Direktoratet* peker på at dette i praksis vil innebære en vesentlig utvidelse av prøvetiden.

### 14.4 Departementets vurderinger og forslag

#### 14.4.1 Generelt

*Departementet* mener i tråd med forslaget fra *tjenestemannslovutvalget*, at det som hovedregel bør være prøvetid ved alle ansettelser i staten, og at prøvetidsreglene bør gjelde både ved ansettelser i faste og midlertidige stillinger. Etter gjeldende rett er prøvetid som utgangspunkt bare obligatorisk ved første gangs ansettelse i statsstilling, og det skal normalt ikke være ny prøvetid ved direkte overgang til annen statsstilling.

*Departementet* er enig med *tjenestemannslovutvalget* i at det i enkelte tilfeller vil være behov for ny prøvetid også ved direkte overgang til en annen statsstilling. Dette gjelder særlig dersom det dreier seg om ny stilling i en annen statlig virksomhet og denne stillingen er av en annen karakter enn arbeidstakerens tidligere stilling i staten. Det vil også være aktuelt å ha prøvetid for ansettelse som skjer på grunnlag av fortrinnsrett, jf. lovforslaget § 24 om fortrinnsrett til ansettelse i staten. *Departementet* foreslår at det lovfestes en prøvetid de første seks måneder av ansettelsesforholdet, men at ansettelsesmyndigheten kan fastsette noe annet, for eksempel kortere prøvetid eller at prøvetid ikke skal gjelde. Dette er i tråd med *utvalgets* forslag.

Dersom den nye stillingen ikke er av vesentlig annen karakter enn den tidligere stillingen, vil det som regel ikke være behov for ny prøvetid. Ansettelsesmyndigheten kan da fastsette at det ikke skal gjelde ny prøvetid. Dersom arbeidstaker ansettes i ny stilling i samme virksomhet, vil det som oftest heller ikke være behov for ny prøvetid. Ny prøvetid med risiko for oppsigelse etter de regler som gjelder for prøvetidsansatte, vil innebære en svekkelse av den ansattes stillingsvern. Det vil i sin tur kunne være til hinder for at arbeidstakeren søker og aksepterer tilbud om

annen stilling innen samme virksomhet. Departementet viser til at det ikke er ønskelig at prøvetidsreglene skal være til hinder for ønsket mobilitet både internt i den enkelte statlige virksomhet, og også mellom statlige virksomheter. Det vil være ansettelsesmyndigheten som bestemmer at det ikke bør gjelde prøvetid ved overgang til ny stilling i samme virksomhet, når denne overgangen skjer etter at den første prøvetidsperioden er utløpt. En slik beslutning skal tas på grunnlag av anbefaling fra den lederen som har innstillingsretten. Den foreslåtte endringen innebærer at ansettelsesmyndigheten må vurdere om prøvetid ikke skal gjelde ved overgang til annen stilling i staten, i motsetning til dagens ordning, hvor ansettelsesmyndigheten kan bestemme at prøvetid skal gjelde ved overgang fra annen stilling i staten.

Det må klargjøres ved ansettelsen at arbeidstaker er ansatt på prøve. Det forutsettes at det inntas i arbeidsavtalen, at det gjelder en prøvetid på seks måneder.

#### 14.4.2 Prøvetidens lengde

Prøvetiden skal, som etter gjeldende rett, være seks måneder, med mindre ansettelsesmyndigheten beslutter at den skal være kortere. Det gjelder også som hovedregel seks måneder prøvetid etter arbeidsmiljøloven § 15-6.

#### 14.4.3 Adgang til å forlenge prøvetiden

Departementet går inn for å lovfeste adgang til forlengelse av prøvetid dersom arbeidstakeren har vært fraværende i prøvetiden. Dette er i tråd med forslaget fra tjenestemannslovutvalget og har vært sterkt ønsket av flere høringsinstanser. Dette forslaget er en harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-6 fjerde ledd. En forlenget prøvetid vil være aktuelt der arbeidstakeren som følge av eventuell sykdom eller permisjon ikke har fått en reell prøvetid med oppfølging av arbeidsgiver. Departementet mener at sykefravær eller permisjon av kortere varighet ikke kan danne grunnlag for forlenget prøvetid. Departementet mener at det ikke er ønskelig å gjøre unntak for visse typer permisjoner slik som foreslått av Norsk Tjenestemannslag som henviser til at sykefravær under svangerskap bør behandles særskilt. Departementets standpunkt er at alle typer legemeldte sykefravær må anses legitime, og kan ikke se at det skal være ønskelig å stille ulike krav til prøvetidens lengde avhengig av sykdomsårsak.

For at forlengelse av prøvetid skal være rettsgyldig må arbeidsgiver ha gitt arbeidstakeren

skriftlig orientering om adgangen til å forlenge prøvetiden ved ansettelsen. Videre må arbeidsgiver ha gitt skriftlig orientering om forlengelsen før utløpet av prøvetiden. Forlengelsen kan bare gjøres slik at den samlede prøvetiden blir seks måneder. Dette er en ensidig erklæring fra arbeidsgiver og ikke et enkeltvedtak som gir rett til klage.

#### 14.4.4 Krav om veiledning og oppfølging

Arbeidsgiver har plikt til å gi den ansatte nødvendig veiledning, oppfølging og vurdering av arbeidet i prøvetiden. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Veiledning og oppfølging er avgjørende for at arbeidstaker skal kunne tilpasse seg arbeidet raskest mulig. Arbeidstaker har også krav på å bli gjort kjent med arbeidsmiljøet, og hvilke forventninger arbeidsgiver og kollegaer har til den nyansatte. Statens virksomheter spenner over et vidt fagfelt, og det lar seg ikke gjøre å angi nærmere innhold i hvilke krav som skal stilles til oppfølging. Visse typer arbeidsoppgaver er komplekse og krever mer omfattende veiledning, mens andre oppgaver må det påregnes at arbeidstakeren kan tilegne seg relativt raskt. Kravene til opplæring og veiledning vil variere med type stilling og arbeidstakers tidligere erfaring og bakgrunn. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av behovet for veiledning og hvordan denne skal gis, basert blant annet på hvilken stilling det dreier seg om og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til stillingen. Arbeidsgiver må kunne stille strengere krav til en leder enn til andre ansatte. Dersom arbeidstaker i forbindelse med ansettelsen opplyser å ha liten praksis og erfaring, må arbeidsgiver ta hensyn til dette ved vurderingen av kravene til faglig dyktighet.

Arbeidsgiver må gi arbeidstaker relevante tilbakemeldinger på utførelsen av arbeidet, men kan sette andre medarbeidere med erfaring til å gi arbeidstakeren nødvendig opplæring og innføring i arbeidet. Arbeidsgivers forventninger til arbeidsutførelsen må kommuniseres på en forståelig måte. Dette gjelder for alle prøvetidsansatte, men det er spesielt viktig med veiledning, oppfølging og tilbakemelding i situasjoner hvor arbeidsforholdet ikke utvikler seg på en bra måte eller der det ikke fungerer tilfredsstillende. Den ansatte må også få reell mulighet til å rette opp eventuelle feil.

Dersom arbeidsgiver har forsømt sin veiledningsplikt, vil dette være et moment av betydning ved vurderingen av om vilkårene for oppsigelse i prøvetiden er oppfylt.

#### 14.4.5 Vilkår for oppsigelse

*Departementet* foreslår å videreføre bestemmelsen om at arbeidstaker skal kunne sies opp i prøvetiden. Oppsigelse må være begrunnet i arbeidstakers manglende tilpasning til arbeidet, faglige dyktighet eller pålitelighet. Dette er en videreføring av gjeldende tjenestemannslov § 8 nr. 2. På samme måte som etter gjeldende rett, er det tilstrekkelig for oppsigelse at ett av de tre kriteriene er oppfylt. Det er opp til arbeidsgivers skjønn om oppsigelse bør gis, forutsatt at vilkårene for oppsigelse er til stede.

Ordlyden «tilpasning til arbeidet» er ment å skulle ha det samme rettslige innhold som i dag. Det innebærer blant annet at vurderingstemaet er om den ansatte tilpasser seg de beskjeder og pålegg som arbeidsgiver gir, de rutiner som gjelder på arbeidsplassen og for det aktuelle arbeidet. Dette kan eksempelvis gjelde overholdelse av frister, sikkerhetsrutiner, faglige krav, tilstedeværelse samt overholdelse av arbeidstiden. Det kan også dreie seg som om tilpasning knyttet til samarbeidsforhold etc. Kravene må måles opp mot den konkrete stillingen og virksomhetens oppgaver. I denne forbindelse er det av betydning at arbeidstakeren forstår og er informert om hvilke krav det er til stillingen.

Det er ikke ment å gjøre noen realitetsendringer når det gjelder kravene til oppsigelse som skyldes «dyktighet» eller «pålitelighet». I gjeldende tjenestemannslov § 8 er det fastsatt at kravene skal være «rimelige». Tilsvarende krav fremgår ikke av lovteksten i arbeidsmiljøloven § 15-6, uten at det innebærer noen realitetsforskjell. Det fremgår blant annet av tidligere forarbeider til arbeidsmiljøloven, at det

«ikke er tilstrekkelig at arbeidsgiver begrunner oppsigelsen med en generell skjønnsmessig skikkethetsvurdering. Det kan heller ikke stilles idealkrav til arbeidstakers utførelse av arbeidet. Arbeidsgiver må i sine krav ta hensyn til vedkommendes manglende arbeidserfaring».

*Departementet* presiserer at det, som etter gjeldende rett, er slik at selv om det gjelder særlige regler for oppsigelse i prøvetiden, er dette ikke til hinder for at den ansatte kan avskjediges hvis vilkårene for det er oppfylt. På tilsvarende måte vil prøvetidsansatte heller ikke være skjermet ved eventuelle oppsigelser på annet grunnlag.

#### 14.4.6 Frist for oppsigelse i prøvetiden

*Departementet* foreslår at oppsigelsesfristen skal være én måned. Dette er en utvidelse av fristen fra i dag som er tre uker, og er i samsvar med forslaget fra tjenestemannslovutvalget. Det vises til lovforslaget § 22, jf. kapittel 15 og lovforslaget i lovens kapittel 5, §§ 33 – 36 om klage og søksmål.

Oppsigelsesfristen løper fra dato til dato. Det vises til omtale av oppsigelsesfrister i kapittel 15.4.4.1. Dersom arbeidsgiver ønsker å gå til oppsigelse i prøvetiden, må arbeidsgiver sende skriftlig forhåndsvarsel innen utløpet av prøvetiden. Vedtaket om oppsigelse må fattes innen rimelig tid etter dette, men arbeidsgiver må ha tilstrekkelig tid til å kunne treffe et saklig og begrunnet vedtak. Det vises til lovforslaget § 15 femte ledd. Dersom arbeidsgiver ikke overholder fristen og ikke sender forhåndsvarsel, vil det innebære at arbeidstakeren anses som fast ansatt. I slike tilfeller må en eventuell oppsigelse fra arbeidsgivers side måtte bygge på de grunnlag som foreslås i lovutkastet §§ 19 og 20. Det vises til kapittel 15 om dette. Lov om statsansatte avviker her fra arbeidsmiljøloven som har bestemmelse om at oppsigelse må være gitt innen utløpet av den avtalte prøvetiden.

*Departementet* går i likhet med *tjenestemannslovutvalget* inn for at arbeidstakeren har rett til å stå i stillingen under klagebehandlingen, men ikke mens saken eventuelt prøves for domstolene. At arbeidstakeren ikke kan stå i stilling under en eventuell tvist som behandles i domstolene, er en endring av gjeldende rett, hvor det etter tjenestemannsloven er slik at tjenestemann som blir sagt opp i prøvetiden har rett til å stå i stilling til det foreligger rettskraftig dom. Dette mener *departementet*, i likhet med *tjenestemannslovutvalget*, ikke er en god løsning. Hensynet bak prøvetidsreglene er at arbeidstaker ikke skal ha like sterkt vern mot oppsigelse som en fast ansatt. I privat og kommunal sektor gis ikke en oppsagt prøvetidsansatt rett til å stå i stilling under en pågående rettssak. *Departementet* mener at tilsvarende også må gjelde i staten, og viser til at arbeidstakerens rettsikkerhet er ivaretatt gjennom klagebehandlingen.

#### 14.4.7 Etatsopplæring

*Departementet* viser til at det fortsatt er statlige virksomheter som har egne opplæringsordninger eller programmer, såkalt etatsopplæring. Det vil fortsatt være behov for å ha egne bestemmelser om prøvetid som gjelder for etatsutdanning, fordi

opplæringen normalt vil ha en varighet som er lengre enn seks måneder. Det skal være slik at prøvetiden ikke er over før opplæringen er avsluttet i form av eksamen eller bestått prøve. *Departementet* foreslår å videreføre bestemmelsen om at arbeidstakere som er ansatt med etatsopplæring skal sies opp hvis opplæringen ikke er fullført på tilfredsstillende måte. Også i slike tilfeller gjelder en oppsigelsesfrist på én måned. *Departementet*

går inn for at det fortsatt kan fastsettes i reglement hvilke kriterier som skal legges til grunn ved avgjørelsen av om opplæringen er fullført på tilfredsstillende måte. *Departementet* viser til at tjenestemannslovutvalget foreslo at dette skulle reguleres i forskrift, mens departementet mener at reglement er en mer egnet reguleringsmåte som vil kunne tilpasses de ulike statlige virksomhetenes særegenheter.

## 15 Oppsigelse og intern fortrinnsrett

### 15.1 Gjeldende rett

---

#### 15.1.1 Oppsigelse i de første tjenestear

##### 15.1.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 9 regulerer arbeidsgivers adgang til å si opp en fast ansatt tjenestemann med mindre enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste når det har «saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold». Bestemmelsen fastslår at tjenestemannen kan sies opp. Dette innebærer at arbeidsgiver har en rett, men ingen plikt til å si opp tjenestemannen selv om vilkårene er oppfylt. Dette er et forvaltningsmessig skjønn som utøves av arbeidsgiver og kan overprøves av klageorganet, men ikke domstolene. Det er særlige regler for oppsigelse i de første seks månedene, jf. tjenestemannsloven § 8 om prøvetid.

Beregning av tjenestetiden er avgjørende for hvilket oppsigelsesgrunnlag og hvilke oppsigelsesfrister som kommer til anvendelse. Det er tjenestetiden på oppsigelsestidspunktet som er avgjørende for hvilke regler som kommer til anvendelse.

##### 15.1.1.2 Kravet til saklig grunn

Tjenestemannen kan etter § 9 sies opp når det foreligger «saklig grunn» i virksomhetens eller tjenestemannens forhold. Ut fra bakgrunnen og forarbeidene til loven, legger *departementet* til grunn at dette innebærer at det forvaltningsrettslige kravet til saklighet må være oppfylt. Dette innebærer blant annet at avgjørelsen må være basert på korrekt faktum og saksbehandlingen må være forsvarlig. Vedtaket om oppsigelse må heller ikke være basert på vilkårlighet, utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling eller være så grovt urimelig at det får betydning for vedtakets gyldighet.

##### 15.1.1.3 Oppsigelse som følge av forhold i virksomheten

Etter tjenestemannsloven § 9 kan tjenestemannen sies opp når oppsigelsen har «saklig grunn i virksomhetens (...) forhold». De samme kriterier som begrunner oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 1, det vil si at stillingen inndras eller arbeidet faller bort, kan begrunne oppsigelse som følge av virksomhetens forhold etter § 9. Ut fra forarbeidene og teori fremgår at det ikke var meningen å gjøre forskjell på hvilke forhold i virksomheten som skulle kunne være grunnlag for oppsigelse i de første tjenestear og senere.

##### 15.1.1.4 Oppsigelse på grunn av tjenestemannens forhold

Etter tjenestemannsloven § 9 kan tjenestemannen også sies opp når oppsigelsen har «saklig grunn i (...) tjenestemannens forhold». Arbeidsgiver kan etter dette vilkåret blant annet si opp tjenestemannen om han eller hun ikke kan tilpasse seg arbeidet eller ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet, jf. tjenestemannsloven § 8 nr. 2. Oppsigelse på samme grunnlag som etter § 8 nr. 2 kan imidlertid ikke benyttes dersom det dreier seg om forhold som var eller burde ha blitt klare allerede under prøvetiden.

Videre kan oppsigelsesgrunner som fremgår av tjenestemannsloven § 10 nr. 2 om sykdom, kvalifikasjonsmangel og andre grunner, også være grunnlag for oppsigelse som følge av tjenestemannens forhold etter § 9. Hva som er en kvalifikasjonsmangel må vurderes konkret. Det er imidlertid klart at en tjenestemann ikke kan sies opp bare på grunn av at han eller hun kan erstattes med en som har bedre kvalifikasjoner. Dette ville vært et usaklig grunnlag for oppsigelse. Når det gjelder oppsigelse på grunn av kvalifikasjonsmangel, vil arbeidsgivers oppfølging av tjenestemannen ha betydning ved vurderingen.

Forhold som etter sin art kan begrunne avskjed etter tjenestemannsloven § 15, må også kunne benyttes som oppsigelsesgrunn som følge av tjenestemannens forhold. Det kan for eksempel

dreie seg om straffbare forhold i eller utenfor tjenesten begått av tjenestemannen. Normalt skal det mindre til før straffbare forhold i enn utenfor tjenesten kan medføre oppsigelse. Andre eksempler kan være brudd på lojalitetsplikt eller det man anser for ordrenekt. Ordrenekt kan være at arbeidstaker nekter å utføre bestemte arbeidsoppgaver, delta i opplæring eller lignende. Urettmessig fravær fra arbeidet er også et klart brudd på tjenesteplikten.

### 15.1.2 Oppsigelse etter de første tjenestear

#### 15.1.2.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 10 regulerer arbeidsgivers adgang til å si opp fast ansatte tjenestemenn med mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatte med mer enn fire års sammenhengende tjeneste. Dette utgjør det såkalt sterke stillingsvernet. Kjernen i dette stillingsvernet er at tjenestemenn ikke kan sies opp på grunnlag av tjenesteforsømmelse eller andre klanderverdige forhold. I slike tilfeller kan statlig arbeidsgiver reagere med ordensstraff, og må benytte avskjed for å avslutte arbeidsforholdet.

#### 15.1.2.2 Saklighetskrav

Tjenestemannsloven § 10 fastsetter ikke noe krav om saklighet, slik som tjenestemannsloven § 9, og det er heller ikke uttalt i forarbeidene at dette skal gjelde. På samme måte som ved oppsigelser etter § 9, må imidlertid det forvaltningsrettslige saklighetskrav være oppfylt. Det har ikke vært nødvendig å presisere dette i paragrafen, da den i motsetning til § 9 inneholder presise vilkår som kan gi grunnlag for oppsigelse. Disse vilkårene er opplyst i § 10, og må være oppfylt. En ytterligere saklighetsvurdering fremgår av § 13 nr. 1, såkalt intern fortrinnsrett.

#### 15.1.2.3 Oppsigelse som følge av forhold i virksomheten

Det objektive grunnlaget for oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 1 er at «stillingen inndras eller arbeidet faller bort». Loven sier ikke noe om på hvilken måte en stilling inndras. Frem til 1. oktober 1997 var det et stillingshjemmelssystem i staten. Dette systemet hadde en hovedregel om at alle statsinstitusjoner som fikk sitt budsjett fastsatt i statsbudsjettet måtte ha stillingshjemmel for å tilsette personell i staten. Utgangspunktet var da at den som opprettet stillingen, også besluttet

om stillingen skulle inndras. Beslutningene ble som regel gjort av Stortinget, men enkelte virksomheter hadde fullmakt til å opprette eller nedlegge stillinger, slik at det for dem ikke ble krevet særskilt hjemmel. For enkelte stillingsgrupper var det ikke nødvendig med stillingshjemmel, eksempelvis renholdspersonale, anleggsarbeidere og timelærere. Etter at stillingshjemmelssystemet bortfalt, er det i realiteten virksomhetene selv som oppretter og inndrar stillinger innenfor de rammer som gis av fagdepartementet. Det er altså virksomheten selv som vurderer behovet for opp eller nedbemanning innenfor gitte budsjettammer. Dersom det fattes generelt vedtak om at én eller flere stillinger skal inndras, er det som regel virksomhetens administrasjon, i samarbeid med de tillitsvalgte, som avgjør hvordan en eventuell nedbemanning bør skje. Vurderingen av om man skal si opp én eller flere arbeidstakere må bygge på et objektivt, saklig grunnlag.

At arbeidet har falt bort, innebærer at arbeidsoppgavene til den ansatte ikke lenger finnes. I motsetning til inndragning av stilling, vil det her si at én eller flere stillinger (med et bestemt arbeidsområde) er falt bort. Det kan også forekomme at en hel avdeling, seksjon eller lignende fjernes samtidig som arbeidsoppgavene tillagt en slik enhet, er falt bort. I disse tilfellene vil det ofte være klart hvilke tjenestemenn som rammes, og som derfor kan sies opp.

#### 15.1.2.4 Unntak for åremåls- og utdanningsstillinger

Oppsigelsesgrunnene i § 10 nr. 1, om at stillingen er inndratt eller arbeidet falt bort, gjelder ikke for åremåls- eller utdanningsstillinger. Tjenestemenn som er tilsatt på åremål eller i utdanningsstilling fratrer uten oppsigelse når tiden er ute, jf. tjenestemannsloven § 7 nr. 2, selv om tjenestetiden overstiger fire år. Tjenestetidsbestemmelsene gjelder ikke for disse gruppene. Disse tjenestemennene oppnår dermed ikke «sterkt stillingsvern».

#### 15.1.2.5 Oppsigelse på grunn av tjenestemannens forhold

Etter tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav a kan tjenestemannen sies opp når vedkommende «på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste». Med «varig uskikket» menes at tjenestemannen har hatt et langvarig fravær og det ikke er sannsynliggjort, normalt ved legeattest, at tjenestemannen vil kunne gjenoppta arbeidet innen rimelig tid. Etter langvarig praksis i



statstjenesten har oppsigelse i forbindelse med sykdom oftest blitt praktisert slik at sak om oppsigelse ikke er blitt reist overfor en tjenestemann før to år etter at arbeidsuførheten inntrådte, det vil si etter ett år med lønn under sykdom og ett år med ulønnet permisjon. Unntak fra dette har trolig særlig forekommet der hvor arbeidstakeren har hatt et langvarig fravær grunnet sykdom, og vedkommende deretter har forsøkt å gjenoppta arbeidet, men hvor dette ikke har lyktes.

Etter tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav b kan en tjenestemann sies opp når vedkommende «ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen». Med kvalifikasjoner som er foreskrevet for stillingen siktes det til mer formelle krav som er fastsatt for stillingen, som for eksempel sikkerhetsklarering, førerkort, lisens etc. Med kvalifikasjoner som er nødvendige for stillingen siktes det til realkompetanse. Det vil si mer skjønsmessige kvalifikasjoner, som faglig dyktighet, pålitelighet etc. Hva som er nødvendig beror på hvilken type stilling det dreier seg om. At tjenestemannen «ikke lenger har kvalifikasjonene, omfatter både at tjenestemannen hadde kvalifikasjonene ved tilsetningen, men disse er ikke lenger til stede, og at kvalifikasjonskravene til stillingene har endret seg. Kravet om varig uskikkethet gjelder også for kvalifikasjonsmangel. Dette innebærer at kvalifikasjonsmangel som kan avhjelpest innen et relativt kort tidsrom, ikke er oppsigelsesgrunn.

Tjenestemannen kan også sies opp når tjenestemannen «av andre grunner er varig uskikket for stillingen, jf. tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav b. Ordlyden begrenser ikke hvilke grunner dette kan dreie seg om. Bestemmelsen må anses å omfatte alle former for uskikkethet som ikke rammes av de andre alternativene i § 10 nr. 2 bokstav a og b. Hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en konkret helhetsvurdering av de aktuelle forhold. Dette vilkåret ble tidligere omtalt som «udugelighet». Uskikketheten behøver ikke å kunne tilregnes tjenestemannens skyld, men kan gjøre det. Bestemmelsen har sin opprinnelse i den tidligere straffelovens ikrafttredelseslov § 10 (jf. nå tjenestemannsloven § 15A for embetsmenn), og kan omfatte både sykdomslignende tilstander og klanderverdige forhold. Bestemmelsen rammer den som ikke forsvarlig utfører sin tjeneste.

### 15.1.3 Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art

I tjenestemannsloven § 10 nr. 4 er det gitt en særregel for oppsigelse av tjenestemenn i ledende stillinger ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art. For denne gruppen vil oppsigelsesvernet være det samme som etter tjenestemannsloven § 9, det vil si at det er saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold. Dette innebærer at det sterke stillingsvern etter § 10 nr. 1 og 2, med begrensende vilkår for å gå til oppsigelse, ikke gjelder. I Ot.prp. nr. 72 (1981–82) (side 23) ble det sagt:

«Denne bestemmelsen var inntatt allerede i tjenestemannsloven av 1918, og begrunnelsen har hele tiden vært at det offentlige overfor disse tjenestemenn bør stå mest mulig fritt, i det slike virksomheter ofte undergår forandringer, øker og endrer virksomheten både teknisk og administrativt.»

### 15.1.4 Arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9

I tjenestemannsloven § 10 nr. 5 fremgår det at arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9 gjelder. Arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9 gir arbeidstaker et særlig vern mot oppsigelse ved sykdom, svangerskap og etter fødsel eller adopsjon. Etter fast og langvarig praksis i statstjenesten har oppsigelse i forbindelse med sykdom hovedsakelig blitt praktisert slik at sak om oppsigelse ikke er blitt reist overfor en tjenestemann før to år etter at arbeidsuførheten inntrådte, det vil si etter ett år med lønn under sykdom og ett år med ulønnet permisjon, se ovenfor. På samme måte ble det ikke praktisert oppsigelse eller avskjed i forbindelse med svangerskap eller etter fødsel. Da denne praksisen var mer gunstig enn arbeidsmiljølovens regler, ble det i forarbeidene antatt at henvisningen til arbeidsmiljøloven var unødvendig (Ot.prp. nr. 72 (1981–92) side 23–4). Bestemmelsen ble likevel videreført i loven av 1983, slik at det ikke skulle oppstå tvil om at reglene gjaldt som minimumsrettigheter, og fordi det kunne virke uheldig å erstatte en lov hjemmel med en administrativ praksis.

### 15.1.5 Oppsigelsesfrister

Oppsigelsesfristene i tjenestemannsloven er plassert i forskjellige bestemmelser. Oppsigelsesfristens lengde varierer avhengig av hvor lenge tjenestemannen har vært ansatt. I prøvetiden gjelder

en gjensidig oppsigelsesfrist på tre uker. Etter utløpet av en eventuell prøvetid er det en gjensidig oppsigelsesfrist på én måned når tjenestetiden er ett år eller mindre, og tre måneder hvis tjenestetiden er ett år eller mer. Når tjenestetiden er mer enn to år for fast ansatte og mer enn fire år for midlertidig ansatte er oppsigelsestiden seks måneder ved oppsigelse fra arbeidsgiver og tre måneder ved oppsigelse fra arbeidstaker.

### 15.1.6 Intern fortrinnsrett

#### 15.1.6.1 Vilkår

Etter tjenestemannsloven § 13 nr. 1 har arbeidsgiver plikt til å tilby arbeidstaker med minst ett års sammenhengende tjeneste, annen passende, ledig stilling, før oppsigelse, dersom slik stilling finnes. Dette gjelder bare dersom årsaken til oppsigelsen er at stillingen inndras eller arbeidet faller bort, vedkommende på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Dette utgjør en sentral del av saklighetsvurderingen ved oppsigelse etter tjenestemannsloven, og omtales innen tjenestemannsretten som «intern fortrinnsrett».

Tjenestemann som selv sier opp sin stilling har ikke fortrinnsrett i virksomheten. Det samme gjelder en tjenestemann som blir sagt opp av «andre grunner», jf. tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav b annet alternativ, eller blir avskjediget. Den interne fortrinnsretten inntreffer når arbeidsgiver vurderer oppsigelse av én eller flere bestemte tjenestemenn, og opphører når oppsigelsesvedtaket er truffet.

For å forstå tjenestemannslovens ordning på dette punkt, er det viktig å understreke at reglene om fortrinnsrett i § 13 kommer til anvendelse der hvor de spesifiserte oppsigelsesvilkårene i paragrafen er grunnlag for oppsigelsen, samtidig som kravene til tjenestetid er oppfylt. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at oppsigelsen direkte hjemles i lovens § 10. I Ot.prp. nr. 72 (1981–82) er det (side 26–8) gitt en orientering om hvorfor man satte et minstekrav på et års tjenestetid for at arbeidsgiver skal ha plikt til å lete etter annen passende stilling i virksomheten. Den som tar et kortvarig arbeid i staten i en virksomhet hvor det er vel kjent at den skal bygges ned, bør ikke få fortrinnsrett.

#### 15.1.6.2 Annen passende stilling

Hva som regnes som annen passende stilling må vurderes konkret. Det er en forutsetning at det er mulig for arbeidsgiver å tilby tjenestemannen en ledig stilling. Arbeidsgiver har ikke plikt til å opprette en ny stilling. I vurderingen av hva som regnes som annen passende stilling, må man for det første se om stillingen rent faglig faller naturlig for tjenestemannen. Det vil si at arbeidsoppgavene ikke må adskille seg i for stor grad fra tidligere arbeidsoppgaver. Videre må det være en viss lønnsmessig likhet mellom den gamle og nye stillingen. I forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr. 1 fremgår det at fortrinnsretten ikke kan «gjøres gjeldende til høyere lønte stillinger enn den vedkommende må fratre». Fortrinnsretten skal ikke kunne benyttes for å skaffe seg et avansement, verken når det gjelder lønn eller tittel. Stillingen er ikke passende hvis arbeidet er vesensforskjellig fra den stillingen man blir overtallig fra. Høyesterett har i en dom (HR-2016–2346-A) tatt standpunkt til «den øvre grensen» for fortrinnsretten. Saken gjaldt intern fortrinnsrett, men må antas å ha tilsvarende anvendelse for den eksterne fortrinnsretten etter § 13 nr. 2. Saken gjaldt en forsker som mente at han burde ha vært tilbudt stilling som førsteamanuensis før oppsigelse. Disse to stillingene har i utgangspunktet samme lønn. Høyesteretts flertall uttalte at en stilling som førsteamanuensis er av en annen karakter enn en stilling som forsker, selv om det vitenskapelige grunnkravet om doktorgrad er det samme. Det var naturlig å se det slik, at for en forsker vil overgang til en stilling som førsteamanuensis innebære et avansement, selv om lønnen er den samme. Stillingen som førsteamanuensis var derfor ikke passende for en forsker. Høyesterett nevnte også tilsetningskravene som følger av universitetsloven med forskrifter, og uttalte at det kan by på praktiske problemer å forene de ulike regelverkene.

I forvaltningspraksis har man også lagt til grunn at en klart lavere lønnet stilling ikke kan anses som passende. Ut fra forskriftsbestemmelser knyttet til ventelønn, har man antatt at grensen bør trekkes ved 82,5 prosent av tidligere stillings lønn. Dette gjelder uansett om statens hovedtariffavtale i noen tilfeller vil medføre rett til uforandret lønn. Da statens lønssystem er mindre rigid enn tidligere, er dette momentet blitt noe svekket i praksis. I teori og praksis er det også lagt til grunn at den nye stillingen geografisk må være plassert i rimelig nærhet av tidligere arbeidssted. Det er ikke trukket opp noen konkret

grense for hvor lang avstand som kan aksepteres. Det er antatt at en endring som fører til at arbeidstakeren må ukependle, ligger utenfor det som anses som annen passende stilling. Dersom tjenestemannen får økt reisetid per dag, men fremdeles kan beholde sitt tidligere bosted, er man antakelig innenfor hva som kan karakteriseres som passende.

Kravet om annen passende stilling må også ses i sammenheng med tjenestemannsloven § 13 nr. 3, hvor det fremgår at fortrinnsrett kun gjelder der tjenestemannen har de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen. Med faglige egenskaper siktes det til formell utdanning, kurs, praksis osv. Hvilke personlige egenskaper som er nødvendig, må vurderes konkret for den aktuelle stillingen. Det kan for eksempel dreie seg om samarbeidsevner eller lederegenskaper.

#### 15.1.6.3 Kvalifikasjonskrav og tilleggsutdanning

Dersom manglende kvalifikasjoner kan rettes ved «hensiktsmessig tilleggsutdanning», kan tjenestemannen tilsettes på vilkår om at tilleggsutdanningen tas innen en fastsatt frist, jf. § 13 nr. 3 andre setning. Det dreier seg her om en tilleggsutdanning, ikke en grunnutdanning. Det bør derfor normalt ikke dreie seg om mer enn noen få ukers eller måneders utdanning. I hovedsak vil det derfor være snakk om kurs eller interne opplæringsprogrammer. Dersom tjenestemannen ikke er i stand til å kvalifisere seg innen den fastsatte fristen, er forutsetningen for tilsettingen borte, og arbeidsforholdet opphører.

#### 15.1.6.4 Opplysningsplikt, bortfall av fortrinnsretten og tilsetting

Ved oppsigelse eller varsel om oppsigelse skal tjenestemann som vurderes oppsagt med bakgrunn i bortfall av arbeid, sykdom eller kvalifikasjonsmangel gjøres kjent med fortrinnsretten, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 5. Underretningen bør gis skriftlig, slik at det kan dokumenteres når underretningen er gitt og at den er fullstendig.

Dersom tjenestemannen får tilbud om annen passende stilling, og tilbudet ikke er akseptert innen 14 dager, faller fortrinnsretten endelig bort, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 5 annet ledd. Arbeidsgiver har da ikke lenger noen plikt til å lete etter annen passende stilling i virksomheten. Aksepterer tjenestemannen tilbudet, tilsettes vedkommende av tilsettingsorganet etter at innstillingsorganet har uttalt seg om tjenestemannens

skikkethet for stillingen, jf. tredje ledd. Stillingen blir da ikke kunngjort.

#### 15.1.6.5 Forskriftshjemmel

Tjenestemannsloven § 13 nr. 4 inneholder en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere regler om fortrinnsrett i forskrift. I forskriften til tjenestemannsloven § 7 er det gitt nærmere regler om bruk av fortrinnsretten. Det er blant annet bestemt at fortrinnsretten ikke gjelder for den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at fortrinnsretten ikke gjelder ved tilsetting i bestemte stillinger.

## 15.2 Høringsnotatet

### 15.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget foreslo en tilnærming til arbeidsmiljølovens bestemmelser når det gjelder oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Det ble også foreslått at en oppsigelse ikke er saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby arbeidstaker. Det ble også foreslått innført krav om en interesseavveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.

Utvalget foreslo i hovedsak at de oppsigelsesgrunner på grunn av tjenestemannens eget forhold som i dag finnes i tjenestemannsloven, blir videreført i ny lov. Dette ble blant annet begrunnet ved henvisning til statens særpreg. Det vil si at det ikke ble foreslått en fullstendig tilnærming til arbeidsmiljøloven på dette området, hvor oppsigelse kan gjøres når det er saklig begrunnet i arbeidstakers forhold. Det ble derfor foreslått fortsatt å lovfeste en opplisting av grunner som kan medføre oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold. Dersom arbeidstakeren er ute av stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom eller ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen, ble foreslått videreført som oppsigelsesgrunnlag med en mindre justering av ordlyden. Gjeldende bestemmelse om at en tjenestemann kan sies opp dersom vedkommende av andre grunner er varig uskikket for stillingen, ble også foreslått videreført, med endret ordlyd. Det ble foreslått at dette nå formuleres som om vedkommende på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen. I tillegg ble det foreslått innført en ny bestemmelse om at oppsigelse kan gis dersom

den ansatte gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.

Bestemmelsen om at en tjenestemann i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art, kan sies opp når det har saklig grunn i virksomhetens eller tjenestens forhold, selv om tjenesten har vart mer enn fire år, så ikke utvalget grunn til å videreføre.

Tjenestemannslovutvalget foreslo videre at oppsigelsesfristene ble samlet i én paragraf. Dermed vil også oppsigelsesfristen i prøvetiden omfattes av denne bestemmelsen. Utvalget foreslo å videreføre gjeldende oppsigelsesfrister, men å utvide oppsigelsesfristen i prøvetiden fra tre uker til én måned. I tillegg skal det kunne fastsettes forskrift om beregning av ansettelsestiden.

### 15.2.2 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

I høringsnotatet foreslo *departementet* å harmonisere reglene om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold med arbeidsmiljøloven. Forslaget innebar nærmere bestemt at den statsansatte generelt kan sies opp når det er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. Dette skal gjelde for både fast og midlertidig ansatte uavhengig av hvor lang ansettelsestiden er. Det ble lagt til grunn at kravet til saklighet skal være det samme som etter arbeidsmiljøloven. *Departementets* forslag innebar at en oppsigelse ikke er saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende og ledig stilling i virksomheten å tilby den statsansatte. Videre gikk forslaget ut på at arbeidsgiver må foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstakeren, før oppsigelse gis. Det ble imidlertid pekt på at innføringen av en interesseavveining i realiteten vil kunne bli vanskelig å praktisere dersom domstolene skal kunne overprøve klageinstansens vurdering. Forslaget medførte altså at man ikke lenger skulle benytte begrepene «stillingen inndras» eller «arbeidet faller bort», men det mer generelle «virksomhetens forhold».

*Departementet* foreslo også å oppheve særreguleringen om at denne oppsigelsesgrunnen ikke gjelder for ansatte i åremåls- eller utdanningsstillinger.

### 15.2.3 Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

*Departementet* foreslo at oppsigelsesgrunnlaget når det gjelder statsansattes eget forhold, skal være det samme for fast og midlertidig ansatte

uavhengig av hvor lang ansettelsestiden er. *Departementet* foreslo å videreføre adgangen til oppsigelse på grunn av langvarig sykdom og varig kvalifikasjonsmangel. I tillegg foreslo *departementet* å endre dagens regel om at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende «av andre grunner er varig uskikket for stillingen», til at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende «på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen». *Departementet* foreslo også at det skal være oppsigelsesgrunnlag at arbeidstaker gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. *Departementet* foreslo dessuten å videreføre arbeidsgivers plikt til å tilby arbeidstaker annen passende stilling i virksomheten før oppsigelse, når oppsigelsen skyldes sykdom eller kvalifikasjonsmangel.

### 15.2.4 Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art

I høringsnotatet ba *departementet* om innspill på om det fortsatt er behov for å opprettholde en særregulering for tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art. *Departementet* uttalte også at behovet for særregulering uansett vil avhenge av hvilke oppsigelsesregler som blir gjeldende.

### 15.2.5 Oppsigelsesfrister

*Departementet* foreslo i hovedsak å videreføre gjeldende oppsigelsesfrister. *Departementet* viste til at forslaget innebærer at midlertidig ansatte får seks måneders oppsigelsestid etter to års ansettelse, mens seks månedersfristen i dag først gjelder etter fire års midlertidig ansettelse. I prøvetiden foreslo *departementet* at oppsigelsesfristen skal være én måned.

*Departementet* foreslo videre at regler om beregningen av tjenestetid og om eventuell medregning av tjenestetid fra andre virksomheter, fastsettes i loven, i stedet for personalreglement i den enkelte virksomhet.

## 15.3 Høringsinstansenes syn

### 15.3.1 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

#### 15.3.1.1 Saklig grunn i virksomhetens forhold

Flere høringsinstanser støtter departementets forslag om å harmonisere reglene om oppsigelse på

grunn av virksomhetens forhold med arbeidsmiljølovens regler. *Universitets- og høskolerådet, Universitetet i Tromsø, NTNU* m.fl. foreslår imidlertid at lovforslaget bør utvides til at statsansatte kan sies opp når oppsigelsen er begrunnet i virksomhetens forhold eller når «arbeidet faller bort». *Advokatfirmaet Storeng, Beck og Due Lund* peker på at departementet ikke har avklart hvilket saklighetskrav som skal legges til grunn i ny lov. Det pekes også på at det er behov for å avklare prinsippene for saklig utvelgelse av overtallige ved nedbemanning i staten, og foreslår at prinsippene gis en tydelig beskrivelse i lovproposisjonen.

*LO* hevder at de foreslåtte reglene om oppsigelse innebærer en svekkelse av gjeldende stillingsvern. *Norsk tjenestemannslag* skriver i sitt høringssvar at de legger til grunn at regjeringen ønsker at reglene i større grad skal åpne for oppsigelse, og mener at dette ikke er et formålstjenlig behov.

Når det gjelder innføringen av en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulemper for arbeidstaker er det delte meninger blant høringinstansene. *Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Miljødirektoratet, Advokatforeningen, LO, Akademikerne* m.fl. mener det ikke er nødvendig å begrense domstolenes prøvingsrett ved en interesseavveining. *Advokatforeningen* uttaler likevel at det kan være argumenter som taler for at domstolenes prøvingsrett ikke bør være like sterk i saker etter tjenestemannsloven. *Dommerforeningen* stiller seg tvilende til om det er behov for å begrense domstolenes adgang til å overprøve interesseavveiningen i saker som gjelder statsansatte i større grad enn for andre ansatte. *Akademikerne* fremhever at domstolenes prøvingsrett må være lik i staten som i kommunal og privat sektor. *YS Stat* kan heller ikke se at en interesseavveining skal være vanskeligere å praktisere i staten eller at den skal kunne hindre omstillinger og nedbemanning. *Forskerforbundet* mener at det bør lovfestes at domstolene kan overprøve interesseavveiningen.

*Finansdepartementet* uttaler at forslaget til ny bestemmelse om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold kan ha uheldige konsekvenser, og sier videre:

«En grunnleggende forskjell mellom privat og offentlig virksomhet er at statens virksomheter ikke kan gå konkurs. Den nye reglen baserer saklig grunn for oppsigelse på en avveining av virksomhetens behov opp mot de ulemper en oppsigelse påfører den statsansatte. Dette vil bli et skjønn, men slik reglen er utformet kan

det tenkes en mulighet for at domstolen vil kunne gå langt i å overprøve skjønnet, og da falle ned på den oppsagtes side. Som system vil det kunne bli lite bærekraftig over tid, og i realiteten adskille seg fra tilsvarende avgjørelser for private virksomheter som kan risikere å gå konkurs hvis de ikke får tilpasset bemanningen, og dermed utgiftene, til inntektene. Etter vår oppfatning må en virksomhet kunne ha mulighet til rask nedbemanning, også ved oppsigelse, hvis bevilgende myndighet reduserer budsjettene. De nåværende reglene som gir hjemmel for oppsigelse *når stillingen inndras eller arbeidet faller bort* fyller dette behovet og er lettere å anvende på en konsekvent måte enn forslaget i høringssvaret. Vi ber derfor om at dagens bestemmelse beholdes.»

*Kunnskapsdepartementet* påpeker at det i proposisjonen bør tydeliggjøres hvilke hensyn som skal tas ved en interesseavveining, og om en slik avveining skal være den samme som etter arbeidsmiljøloven:

«Det er noe uklart, ikke bare hvordan politisk besluttede avgjørelser om omstillinger, nedbemanning skal gjennomføres, men også budsjettkutt for bevilgningsfinansierte virksomheter.»

*Utenriksdepartementet* kan heller ikke se at det innebærer en forenkling av prosessen at statlige virksomheter skal foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for den statsansatte. De peker på at det kan føre til flere arbeidsrettslige prosesser, da statlige virksomheter vil fremstå som mer ressurssterke enn en privat person.

*Regjeringsadvokaten* mener at det er vanskelig å forstå begrunnelsen for å endre en bestemmelse som i dag dekker det behov man har for oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold. Det er fremdeles slik at tjenestemenn ved tilsetning i staten innplasseres i en stilling, med en stillingskode, og at statens arbeidsavtaler bygger på et stillingsystem. Selv om et arbeid skal videreføres i virksomheten, i den forstand at arbeidsoppgavene fortsatt skal utføres, kan situasjonen være den at man av budsjett hensyn eller nye prioriteringer, eller ved å benytte ny teknologi, kan eller må redusere antall stillinger. *Regjeringsadvokaten* mener at de beste grunner taler for å opprettholde dagens vilkår og at domstolens prøvingsrett begrenses på samme måte som i dag.

*Fylkesmennene i Hordaland og Sogn og Fjordane* ser at det kan være vanskelig å vekke interessene til virksomheten mot ulempe for den statsansatte, og peker på at innføring av en interesseavveining ikke må være til hinder for å kunne gjennomføre politiske beslutninger om omorganisering eller avgjørelser om endring eller bortfall av arbeid. *Statsbygg* er uenig i innføring av en interesseavveining, da en slik vurdering normalt vil måtte ende opp til ugunst for arbeidsgiver. *Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo* mener at det må tas inn i loven at domstolene ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining.

*Landbruks- og matdepartementet* er også skeptiske til en harmonisering som kan medføre at saklige oppsigelser gjøres vanskeligere og mer omstendelige å gjennomføre.

*Universitets- og høgskolerådet, Universitetet i Tromsø, Universitetet i Oslo* m.fl. mener at det kan være en god løsning at det tas inn i loven at domstolene ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining.

*NTNU* uttaler om interesseavveining:

«Det må antas at rettspraksis fra arbeidsmiljøloven § 15-7 vil bli lagt til grunn også for staten, noe som kan gi uheldige utslag ved en eventuell interesseavveining. Man kan ikke se bort fra at man med dette gjør det bortimot umulig å si opp ansatte i staten grunnet i virksomhetens forhold, når det skal foretas en interesseavveining mot den enkeltes påførte ulemper en oppsigelse gir. Her vil vi vise til det skjeve balanseforholdet mellom store, statlige virksomheter og enkeltansatte. Arbeidsmiljøloven gjelder både store og små virksomheter, hvor det etter SSBs [tall] for 2016 fremgår at 80 % av virksomhetene i Norge har 4 eller færre ansatte, noe som gir et mer balansert forhold mellom partene.»

Flere av høringsinstansene, blant annet *Universitetet i Oslo* og *Universitetet i Stavanger* nevner også dagens regel i tjenestemannslovens forskrift § 2 nr. 4 første setning, som sidestiller bortfall av eksterne midler med bortfall av arbeid. De skriver at med mindre man kan innfortolke bortfall av ekstern finansiering i saklig grunn for oppsigelse, må denne hjemmelen videreføres. *Universitets- og høgskolerådet* uttaler at oppsigelse må kunne gjøres både når arbeidet faller bort og når det er bortfall av ekstern finansiering.

### 15.3.1.2 Annen passende stilling

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* støtter forslaget om å videreføre reglene om intern fortrinnsrett og at disse skal gjelde uavhengig av tjenestetid. *Høgskolen i Oslo og Akershus* mener at det er behov for en presisering om at fortrinnsretten likevel ikke skal gjelde i prøvetiden. Videre bes det om en klargjøring av dagens rettstilstand for så vidt gjelder annen passende stilling. Høgskolen skriver at det klart bør fremgå av loven hvilke vilkår som må oppfylles for at en stilling er passende og at det blant annet må klart avgrenses mot alle former for avansement hva gjelder lønn, stillingstittel, stillingsinnhold osv. *LO* og *Norsk tjenestemannslag* mener også at det er viktig at bestemmelser om hva som karakteriseres som annen passende stilling fremgår av lov og ikke forskrift.

*NTNU* mener at fortrinnsretten bør avgrenses til de tilfeller hvor de ansatte har konkurrert seg inn til stilling.

## 15.3.2 Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

### 15.3.2.1 Vilkår for oppsigelse

De fleste av høringsinstansene er positive til endringene som er foreslått når det gjelder oppsigelse på grunn av statsansattes forhold. Dette gjelder først og fremst tillegget om at statsansatt kan sies opp når vedkommende gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Noen mener imidlertid at reglene også her bør harmoniseres fullt ut med arbeidsmiljøloven, slik at oppsigelse bør kunne gis når det er saklig begrunnet i arbeidstakers forhold. *Universitets- og høgskolerådet, Høgskolen i Oslo og Akershus* m.fl. skriver blant annet at det er vanskelig å se noe argument for at staten skal ha en annen tilnærming til oppsigelse grunnet arbeidstakers forhold enn privat og kommunal sektor. *Universitetet i Agder* og *advokatfirmaet Storeng, Beck og Due Lund* peker på at det ikke er oppstilt noe saklighetskrav ved oppsigelse på grunn av statsansattes forhold, og fremholder at det også bør gjelde et saklighetskrav ved oppsigelse i disse tilfellene.

*LO* mener imidlertid at ordlyden i nytt forslag synes å svekke stillingsvernet til de statsansatte og åpner for større skjønn enn dagens ordlyd. *Norsk tjenestemannslag* støtter heller ikke utvidelsen av oppsigelsesadgangen i departementets forslag. *Norsk tjenestemannslag* skriver at dersom departementets forslag blir vedtatt, vil det

«svække tjenestemennenes faglige og politiske uavhengighet, motvirke nødvendige korrekativer og ytringer, og i stedet fremme en servil og underdanig kultur, som vil svekke det viktige arbeidet som gjøres i statstjenesten».

*Regjeringsadvokaten* savner en drøftelse av hvorfor avskjedsgrunnene i tjenestemannsloven § 15 ikke alternativt kan begrunne oppsigelse av tjenestemannen. Det er ikke gitt at det er en fordel for statens tjenestemenn at man må benytte avskjed i situasjoner der arbeidstakere i privat virksomhet blir sagt opp. Dersom vilkårene for avskjed er til stede, slik at det er adgang til å fatte avskjedsvedtak, kan det være en ulempe både for arbeidsgiver og arbeidstaker at det ikke er mulig å avslutte arbeidsforholdet ved oppsigelse. *Regjeringsadvokaten* sier videre at det er et praktisk viktig alternativ i dagens lov, at tjenestemannen av andre grunner er uskikket for stillingen. Dette alternativet har for eksempel vært benyttet der det oppstår varige og uløselige samarbeidsproblemer, og det er nødvendig med oppsigelse av enkeltpersoner for å skape et forsvarlig arbeidsmiljø for andre ansatte. Vilåret «av andre grunner uskikket» bør beholdes i lovtoksten etter *Regjeringsadvokatens* mening.

*Tolldirektoratet* peker på at det er ønskelig med en klargjøring av praksis, hvor man ikke sier opp ansatte på grunn av sykdom før to år, og om dette bør fortsette. *De nasjonale forskningsetiske komiteene* mener at denne praksisen bør lovfestes.

*Jernbaneverket, Høgskolen i Oslo og Akershus og advokatfirmaet Storeng, Beck og Due Lund* viser til at endringen av dagens § 10 nr. 2 bokstav b siste alternativ vil innskrenke muligheten til å bruke oppsigelse fremfor avskjed i enkelte tilfeller. Bestemmelsen fastsetter i dag at tjenestemannen må være varig uskikket for stillingen «av andre grunner», mens forslaget innebærer at uskikketheten må knytte seg til «vedvarende mangelfull arbeidsutførelse». Det vises til at konsekvensen av endringen blant annet er at bestemmelsen ikke vil gi adgang til oppsigelse på grunn av samarbeidsproblemer. *Norsk tjenestemannslag* peker på at vilåret om «mangelfull arbeidsutførelse» gjelder forhold som utelukkende kan bebreides tjenestemannen. *Domstoladministrasjonen* uttaler at den legger til grunn at den materielle oppsigelsesadgangen ikke skal innskrenkes, og at de tilfellene som i dag omfattes av alternativet «av andre grunner er varig uskikket til tjenesten» skal være omfattet av forslaget. Legalitetsprinsippet tilsier klar hjemmel for oppsigelse, og det bør derfor vurderes å tilføye en klar hjemmel for oppsigelse på dette grunnlag.

### 15.3.2.2 Annen passende stilling

*NTNU* mener at fortrinnsrett til annen passende stilling når en arbeidstaker sies opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel, bør revurderes. *NTNU* peker også på at begrepet «arbeidsgivers omplasseringsplikt» ikke bør benyttes, og at en heller bør bruke begrepet «fortrinnsrett».

### 15.3.3 Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art

Det er få av høringsinstansene som har merknader til spørsmålet om det fortsatt bør være særregler for ansatte i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art. *Advokatforeningen* og *Akademikerne* kan ikke se at det er grunnlag for å opprettholde denne særreguleringen. *Forsvarsbygg* mener imidlertid det er nødvendig å videreføre dagens oppsigelsesregler for ansatte i ledende stilling. Det vises til at denne yrkesgruppen har en lignende rolle som i privat sektor, og derfor bør reguleres av tilsvarende stillingsvernsbestemmelser.

### 15.3.4 Oppsigelsesfrister og ansettelsestid

#### 15.3.4.1 Oppsigelsesfrister

Det er ulike oppfatninger blant høringsinstansene om oppsigelsesfristens lengde i prøvetiden. *Utlendingsnemnda, Kriminalomsorgsdirektoratet og Universitetet i Bergen* m.fl. ser det som en ønskelig forenkling at oppsigelsesfristens lengde i prøvetiden blir én måned. *Høgskolen i Oslo og Akershus* skriver at det er vanskelig å se argumenter for at en arbeidstaker i staten på prøvetid har behov for lengre oppsigelsesfrist enn tilsvarende arbeidstaker i privat og kommunal sektor. *Luffartstilsynet* mener at det bør være oppsigelsesfrist på to uker i prøvetiden, ved oppsigelse fra arbeidsgiver.

Det er også ulike oppfatninger av om oppsigelsesfristene skal være de samme for fast og midlertidig ansatte. *Mattilsynet, Luffartstilsynet, Høgskolen i Oslo og Akershus* og *Universitetet i Bergen* m.fl. mener at oppsigelsesfristen bør bli seks måneder for midlertidig ansatte først etter tre år. *Advokatforeningen, Kriminalomsorgsdirektoratet* m.fl. kan imidlertid ikke se at det er særlige grunner som tilsier at oppsigelsesfristene for fast og midlertidig ansatte skal være ulike.

#### 15.3.4.2 Ansettelsestid

*Høgskolen i Oslo og Akershus* viser til vedtak i Stortinget 9. juni 2016 om endring i universitets- og høyskoleloven som gir hjemmel til å fastsette forskrift om beregning av tjenestetiden for stipendia-ter. Det sies at dette vedtaket trolig innebærer at Kunnskapsdepartementet vil fastsette forskrift om at ansettelsestid opptjent i stipendiatperioden ikke, eller i begrenset utstrekning, skal telle med ved beregning av ansettelsestiden. *Høgskolen i Oslo og Akershus* mener at en slik ordning bør utvides til å gjelde alle utdanningsstillinger og åremålsstillinger, og mener at ansettelsestid opparbeidet mens man er i disse stillingene, ikke skal telle med ved total beregning av ansettelsestid.

## 15.4 Departementets vurderinger og forslag

### 15.4.1 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

#### 15.4.1.1 Vilkår for oppsigelse

*Departementet* slutter seg til utvalgets vurdering om at det er ønskelig med en harmonisering med arbeidsmiljøloven når det gjelder oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. *Departementet* viser til utvalgets begrunnelse i rapporten om at: «Det kan være forskjellige årsaker til at virksomheten har behov for å redusere antall ansatte. Eksempelvis kan dette skyldes at virksomheten ikke lenger skal utføre de tjenester eller oppgaver som den ansatte arbeider med, eller at tjenestetilbudet skal reduseres. Dette kan bero på politiske vedtak om at staten ikke lenger skal utføre bestemte tjenester eller at tjenesteomfanget skal reduseres. I noen tilfeller kan det være besluttet politisk at deler av virksomheten skal skilles ut i et eget selskap eller overføres til kommunene eller fylkeskommunene. Behovet for nedbemanning kan også skyldes at dette er nødvendig av økonomiske grunner, som følge av de budsjettmessige rammer virksomheten har fått tildelt. Alle virksomheter, også de statlige, må tilpasse bemanningen i forhold til de budsjettmessige rammene som de har til disposisjon.»

Utvalget har videre uttalt: «Offentlige virksomheter arbeider i stor grad med andre mål og på andre vilkår enn virksomheter i privat sektor. Det påvirker i noen grad virksomhetenes rolle som arbeidsgivere. Statlige arbeidsgivere har ansvaret for at virksomhetene drives på best mulig måte til beste for landets innbyggere. Samfunnet har rett

til å stille krav til hvordan statens virksomheter drives og dermed også til hvordan statsansatte utøver sin virksomhet. Grunnleggende demokratihensyn innebærer at virksomhetene må drives slik at politiske beslutninger om endringer i tjenestetilbud og bevilgningsnivå blir gjennomført innenfor de rammer lovgivningen fastsetter.» Utvalget peker på at når det oppstår overtallighet som ikke kan løses ved omplassering eller på annen måte, vil det være behov for nedbemanning og oppsigelser.

Når det gjelder forslaget om en harmonisering med arbeidsmiljøloven, viser *departementet* til at de fleste høringsinstansene også er positive til dette. Dagens ordlyd i tjenestemannsloven er foreldet og det er nødvendig å klargjøre hvilke oppsigelsesregler som skal gjelde i staten. En harmonisering med ordlyden i arbeidsmiljøloven innebærer at ordlyden må gis et meningsinnhold som er tilpasset statens særpreg. Se nærmere om dette nedenfor.

Når det gjelder utvalgets forslag om at det skal gjelde samme vilkår for oppsigelse for både midlertidige og fast ansatte, er departementet enig i dette og viser til at forslaget også støttes av de fleste høringsinstansene.

*Departementet* viser til arbeidsmiljøloven kapittel 13 som regulerer vern mot diskriminering. Det følger av arbeidsmiljøloven § 13-1, at bestemmelsene om vern mot diskriminering i kapittel 13 gjelder tilsvarende ved diskriminering av arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt. Arbeidsmiljøloven § 13-2 fastsetter at diskrimineringsforbudet gjelder alle sider ved et arbeidsforhold, herunder opphør. Utvalget har pekt på at det kan stilles spørsmål ved om de hensyn som ligger til grunn for forskjellsbehandlingen av fast og midlertidig ansatte i tjenestemannsloven, er forenlig med de hensyn som kommer til uttrykk i kapitlet om vern mot diskriminering i arbeidsmiljøloven. *Departementet* har ikke vurdert forholdet til diskrimineringsforbudet nærmere, men mener uansett at det ikke lenger er grunn til å opprettholde et skille hvor midlertidig ansatte må ha arbeidet dobbelt så lenge som fast ansatte for å få samme stillingsvern. *Departementet* går derfor inn for at vilkårene for oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold skal være de samme for faste og midlertidig ansatte.

#### Nærmere om innholdet i ordlyden

*Departementet* foreslår at en statsansatt kan sies opp når det er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. Dette er i samsvar med forslaget som ble



fremmet av tjenestemannslovutvalget. Selv om ordlyden innebærer en harmonisering med ordlyden i arbeidsmiljøloven, skal meningsinnholdet tolkes i samsvar med statens særpreg. Staten skiller seg fra private virksomheter ved at det er Stortinget som fastsetter de økonomiske rammene for de statlige virksomhetene gjennom bevilgningsvedtak, jf. Grunnloven § 75 d).

Ordlyden «virksomhetens forhold» er ment å skulle dekke fire ulike situasjoner der a) statens virksomheter får generelle kutt i bevilgningene, b) oppgaver som følge av omstilling og effektivisering bortfaller, c) finansiering av eksternt finansierte stillinger opphører, og d) ansatte ikke ønsker å følge med ved flytting. Dette gjelder ikke arbeidstakere som etter arbeidsavtalen har beordrings- eller flytteplikt. Forslaget er i hovedsak en videreføring og en klargjøring av gjeldende rett. Forslaget i bokstav d) er nytt, og må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve flytteplikten, omtalt i kapittel 12.5.

Dersom det foretas kutt i bevilgningene, må de statlige virksomhetene innrette sin aktivitet etter dette. Konsekvensene kan bli at ansatte må sies opp. Dette er prosesser som må gjennomføres i dialog med de tillitsvalgte i virksomheten, og som innebærer både drøfting av prosessen og hvilke kriterier som skal legges til grunn for utvelgelse av overtallige.

Gjennom omstilling i form av effektivisering, for eksempel på grunn av nye arbeidsmetoder og teknologi, kan det få som konsekvens at ansattes oppgaver ikke lenger skal utføres. Dette kan både være tilfelle der det generelt blir en redusert arbeidsmengde, eller at arbeidsoppgavene endrer karakter. En slik situasjon med overtallighet må også drøftes med de tillitsvalgte. Her vil det ikke være aktuelt å drøfte kriteriene for nedbemanning dersom det vil være konkrete arbeidstakere som blir berørt av omstillingen. Det vil ikke være saklig grunn å si opp dersom det finnes annen passende stilling i virksomheten, jf. kapittel 15.4.2.2.

Dersom ekstern finansiering bortfaller, vil dette medføre at det er saklig grunn for oppsigelse. Det er da arbeidstakeren i denne eller de aktuelle stillingene som kan sies opp, og det skal ikke foretas en sammenligning med andre ansatte i virksomheten. En statlig virksomhet kan ikke være tvunget til å overta lønnskostnadene etter avsluttet oppdrag som virksomheten ikke har finansiert. Også i slike tilfeller må arbeidsgiver undersøke om det finnes annen passende, ledig stilling i virksomheten før den statsansatte eventuelt kan sies opp.

Ansatte i staten har plikt til å følge arbeidsoppgavene ved omorganiseringer, herunder ved flytting. *Departementet* foreslår, i tråd med tjenestemannsutvalget, å harmonisere reglene om flytteplikt med reglene i arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at arbeidstakere som ikke ønsker å flytte med når arbeidsplassen flyttes, vil kunne bli sagt opp. Dette forutsetter at arbeidstakerne ikke, etter sin arbeidsavtale, har plikt til å flytte med, for eksempel gjennom beordring.

*Departementet* følger utvalget om at denne endringen i rettstilstanden er klargjørende og en ønsket harmonisering med arbeidsmiljøloven. Den foreslåtte endringen vil innebære en klargjøring av at ansvar i forbindelse med vedtatte flytting av statlige oppgaver vil ligge på arbeidsgiver. Dagens ordning med fritak fra flytteplikt bortfaller dermed.

#### *Nærmere om kravet til saklighet*

*Departementet* følger opp tjenestemannslovutvalget i vurderingen av hva som ikke er saklig grunn for oppsigelse. Det vil ikke være saklig å omorganisere virksomheten for å bli kvitt arbeidstakere som man ønsker å få fjernet. For slike situasjoner må grunnlaget for oppsigelse hjemles i bestemmelsene om oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold. Videre vil heller ikke bestemmelsen gi grunnlag for å si opp arbeidstakere som ikke lenger er kvalifisert for arbeidet. Slike oppsigelser må hjemles i lovforslaget § 20 første ledd punkt b). Det vil heller ikke være saklig grunn for oppsigelse at hele eller deler av virksomheten blir overført til en annen statlig virksomhet, eller at virksomheten blir privatisert. Her vises det til kapittel 12.8.6 om virksomhetsoverdragelse.

*Departementet* viser til at en oppsigelse ikke skal være saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende, ledig stilling i virksomheten å tilby den statsansatte. *Departementet* viser til at dette i prinsippet er samme regel som i dag er nedfelt i tjenestemannsloven § 13 nr. 1, og som omtales som intern fortrinnsrett. Forskjellen består i at utvalget ikke foreslo at det skal stilles krav om minst ett års ansettelsestid før arbeidsgivers undersøkelsesplikt inntreffer. *Departementet* er enig med utvalget i at arbeidsgivers plikt til å søke etter annen passende stilling bør gjelde uavhengig av ansettelsestid. Dette bidrar til en forenkling ved at det ikke er behov for å beregne ansettelsestidens lengde og undersøke om det foreligger sammenhengende ansettelsestid. *Departementet* legger til grunn at dagens rettstilstand skal videreføres for så vidt gjelder hva som regnes som

annen passende stilling, blant annet slik at den statsansatte må ha de nødvendige faglige og personlige egenskapene for stillingen. Denne situasjonen medfører et lovbestemt unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og det blir i slike tilfeller ikke noen kunngjøring av den ledige stillingen. Det vises til kapittel 9.

*Departementet* foreslår at det gis forskrift med nærmere bestemmelser om innholdet i begrepet «annen passende stilling». Det kan også i forskrift fastsettes at arbeidsgivers plikt til å søke etter annen passende stilling i virksomheten ikke skal gjelde for den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, ny forskrift til loven.

At saklighetskravet uttrykkelig presiseres i lovteksten, vil bidra til at det kreves en særskilt vurdering av om det er saklig grunnlag for oppsigelse eller ikke. Utvalget har uttalt at: «Kjernen i saklighetskravet er at oppsigelsen foruten å være saklig begrunnet også må være tilstrekkelig saklig overfor den enkelte arbeidstaker.» *Departementet* viser til at for å sikre god prosess i generelle nedbemanningssituasjoner, der hvor det ikke er bestemte ansatte som har mistet sine arbeidsoppgaver, vil arbeidsgiver måtte dokumentere grunnlaget for oppsigelsen. En slik situasjon vil omfatte alle ledd i organisasjonen, og også heltids- og deltidsansatte. Ved innføring av en saklighetsstandard i staten vil man følge den alminnelige rettslige standarden som gjelder i arbeidsmiljøloven. Etter arbeidsmiljøloven vil det kunne legges vekt på momenter som for eksempel arbeidstakerens muligheter på arbeidsmarkedet, arbeidstakerens økonomiske situasjon, alder og ansettelsestid og sosiale forhold. Det er vanlig at man drøfter rekkefølgen av de momenter som det skal legges vekt på ved utvelgelsen. Arbeidsgivers saklige behov for å beholde kompetanse er også legitimt å trekke inn i vurderingen.

#### *Om interesseavveining og domstolsprøving*

*Departementet* viser på den ene side til at en slik interesseavveining vil styrke statsansattes rettstilling, da konsekvenser av oppsigelsen for statsansatte i større grad vil vektlegges ved vurderingen av om oppsigelsen er saklig. Som utvalget påpeker, er det viktig at konsekvensene for statsansatte er en del av denne vurderingen, ikke minst som følge av at ventelønnsordningen er opphevet. Dette vil medføre en formell utvidelse

av saklighetskravet. På den annen side vil *departementet* peke på at innføringen av en interesseavveining i realiteten vil kunne bli vanskelig å praktisere dersom domstolene skulle kunne overprøve klageinstansens vurdering.

*Departementet* finner det nødvendig å gå grundig inn på dette temaet.

Det må legges til grunn at det kan finnes saklige grunner for å si opp arbeidstakere også i statlige virksomheter knyttet for eksempel til omorganiseringer, nedbemanninger, budsjettkutt, m.m. Det kan ikke innføres lovbestemmelser som vil umuliggjøre oppsigelser i staten. Også statsforvaltningen må omorganiseres og omstilles for å utføre sine viktige, samfunnsmessige funksjoner til det beste for samfunnet som helhet. Staten må kontinuerlig fornyes, forenkles og forbedres. Noen ganger vil dette måtte skje ved reduksjoner av bemanning. Dette kan skje ved overføring til andre arbeidsoppgaver eller andre virksomheter, men også ved naturlig avgang over noe tid. Imidlertid vil også staten enkelte ganger være nødt til å benytte oppsigelser for å tilpasse arbeidsstyrken til de reelle behovene. Det kan her også vises til flere høringsuttalelser gjengitt ovenfor.

Staten er her i en annen situasjon enn det øvrige arbeidsliv og det er her statens særpreg blir tydelig. Grunnloven § 75 bokstav d gir Stortinget myndigheten til å fatte bevilgningsvedtak. Regjeringen følger opp slike vedtak og har etter Grunnloven § 3 den utøvende makt, samt er den øverste forvaltningsmyndighet. For å sikre ivaretagelse av en klar rollefordeling mellom statsmakten er spørsmålet om domstolenes prøvingsrett et sentralt tema. Teoretisk kan man forestille seg en situasjon hvor Stortinget vedtar reduksjon i bevilgninger til bestemte formål, et fagdepartement og en statlig virksomhet følger opp dette ved reduksjon av aktiviteten med påfølgende nedbemanning, for så å oppleve at en domstol setter oppsigelsene til side med bakgrunn i en interesseavveining. En slik ordning ville innebære at domstolene kunne overprøve og sette til side politiske beslutninger som er tatt i en demokratisk prosess. Dette vil være prinsipielt svært uheldig.

I høringen er det bl.a. trukket frem en dom fra Høyesterett (Rt. 2015 side 1332), som gjaldt privat sektor, hvor en interesseavveining ikke førte til at den oppsagte arbeidstakeren vant frem. Tjenestemannslovutvalget viser til en annen dom fra Høyesterett (Rt. 2008 side 749), som gjaldt Posten Norge AS.

Slik *departementet* ser det, er ingen av de to dommene fra Høyesterett avklarende når det gjelder en eventuell overprøving av domstolene av en

interesseavveining i statlige virksomheter. Heller ikke praksis fra kommunal sektor er direkte relevant.

I vurderingen av om det ut fra rettssikkerhets-hensyn er viktig å gi ansatte rett til å få en oppsigelse overprøvd av domstolene, viser *departementet* til at forvaltningsloven § 2 bestemmer at blant annet vedtak om oppsigelse og avskjed av offentlig tjenestemann regnes som enkeltvedtak. Dette medfører at slike vedtak kan påklages etter lovens kapittel VI. Slike vedtak som treffes av kommunalt eller fylkeskommunalt organ, er imidlertid unntatt fra klagereglene med hjemmel i forvaltningsloven § 3 annet ledd. En følge av dette er at bare dersom et statlig organ treffer vedtak som nevnt, vil vedtaket kunne påklages til et eget klageorgan. Denne klageinstansen vil ha full prøvingsrett, og kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. En oppsagt eller avskjediget tjenestemann har rett til å få saken vurdert av to instanser i statsforvaltningen. Tjenestemannsloven § 19 nr. 2 bestemmer at det kan reises søksmål «for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak». Det vil si at domstolenes prøvingsrett er avgrenset, slik at forvaltningsskjønnet ikke kan overprøves av domstolene. Dermed er de kjente, begrensede, prinsippene for domstolenes prøving av forvaltningens avgjørelser, gitt anvendelse. Domstolene kan prøve om det faktum som er lagt til grunn for avgjørelsen foreligger og om dette faktum omfattes av lovens beskrivelse. Videre kan domstolene prøve om rette instans har truffet vedtaket, at saksbehandlingsreglene er fulgt, om det foreligger vilkårlighet, utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling eller andre former for myndighetsmisbruk, men ikke forvaltningens skjønn.

Dersom domstolene ble gitt adgang til å overprøve klageinstansens vedtak gjennom en interesseavveining eller rimelighetsvurdering, ville disse bli gitt rett til å gripe langt inn i det skjønnet som tilligger virksomheten og klageinstansen. *Departementet* går på bakgrunn av dette inn for at bestemmelsen om domstolenes begrensede prøvingsrett i tjenestemannsloven § 19 nr. 2 videreføres i ny lov § 34 første ledd.

Etter en samlet vurdering vil *departementet* konkludere med at en interesseavveining bør innføres i den nye loven, slik at virksomheten blir pålagt å gjennomføre denne før oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Dersom oppsigelsen blir påklaget, skal også klageinstansen foreta en slik interesseavveining. De ulemper som oppsigelsen vil medføre for den ansatte, skal da vurderes spesielt. Imidlertid kan ikke den statsan-

satte gis rett til ytterligere prøving av denne interesseavveiningen i domstolene. Dette ville stå i strid med grunnleggende prinsipper for maktfordeling i forvaltningen, og medføre fare for at politisk vedtatte omorganiseringer og bemanningsendringer i statlige virksomheter kan bli vanskeliggjort, eller at bevilgningsreduksjoner ikke kan følges opp. De ansattes rettigheter vil fullt ut bli ivaretatt gjennom den klageadgangen som eksisterer i dag, og som foreslås videreført. Dette sikrer muligheten for en full gjennomgang av hele oppsigelsessaken av to organer. Dersom en interesseavveining ikke er gjennomført vil det eventuelt foreligge en saksbehandlingsfeil. Forvaltningen, det vil si enten det organ som er gitt myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse eller klageorganet, avgjør interesseavveiningen med bindende virkning.

#### 15.4.1.2 Åremåls- og utdanningsstillinger

Etter tjenestemannsloven gjelder ikke oppsigelsesgrunnene i § 10 nr. 1 første ledd, om at stillingen er inndratt eller arbeidet er falt bort, for åremåls- eller utdanningsstillinger. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å oppheve denne særreguleringen for ansatte i åremålsstillinger. Utvalget har begrunnet dette med at de ikke kan se at det er tungtveiende hensyn som tilsier at tjenestemenn i slike stillinger skal ha et bedre vern enn andre midlertidig ansatte eller fast ansatte.

Det har vært eksempler på at åremålsansatte har mistet sitt arbeid som følge av omorganiseringer og bortfall av lederstillingen etter relativt kort tid, men har opprettholdt lønnsretten ut resten av åremålsperioden. *Departementet* mener at dette ikke er rimelig, noe som kan bidra til passivitet i stedet for aktiv søking etter nytt arbeid. Det foreslås derfor at åremålsansatte skal omfattes av alle de vanlige bestemmelsene om oppsigelse, også oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold.

*Departementet* mener at dette også bør gjelde for ansatte i utdanningsstillinger. Dersom arbeidet bortfaller, for eksempel på grunn av at en virksomhet blir nedlagt, er det vanskelig å se hvorfor ansatte i utdanningsstillinger skal ha et sterkere vern enn andre midlertidig ansatte. Særreguleringen bør derfor oppheves for begge gruppene, slik at de omfattes av det vanlige oppsigelsesvernet.

Etter lovforslaget vil det ikke lenger være slik, at vikarer for åremålsansatte skal fratruke uten oppsigelse, uansett tjenestetid, når stillingens faste innehaver gjeninntre i stillingen. I dag er dette bestemt i forskrift hjemlet i tjenestemannsloven § 1 nr. 3. Disse vikarene har imidlertid fortrinns-

rett til ny stilling (både intern og ekstern fortrinnsrett) dersom vikariatet har vart mer enn fire år. En følge av at forslaget til ny lov ikke inneholder slik forskriftshjemmel, er at vanlige regler om opphør av midlertidig tjeneste og oppsigelse kommer til anvendelse. Dersom en åremålsansatt returnerer til sin stilling, og vikaren har oppnådd stillingsvern etter mer enn tre års sammenhengende tjeneste, vil det som oftest være saklig grunn for oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold, med mindre det finnes annen passende, ledig stilling i virksomheten å tilby vikaren.

#### 15.4.2 Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

##### 15.4.2.1 Vilkår for oppsigelse

*Departementet* viser til at det etter gjeldende rett i hovedsak er to typer forhold som kan begrunne oppsigelse på grunn av tjenestemannens forhold. Det kan dreie seg om forhold hvor tjenestemannen ikke er i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver som følge av kvalifikasjonsmangel eller sykdom. Videre kan det omfatte situasjoner hvor tjenestemannen har gjort seg skyldig i kritikkverdige forhold. Etter tjenestemannsloven dekkes begge forhold av oppsigelsesgrunnlaget for fast ansatte tjenestemenn som har vært sammenhengende ansatt i mindre enn to år og midlertidig ansatte som har vært ansatt i mindre enn fire år, jf. § 9. Etter henholdsvis to eller fire år er det ikke adgang til oppsigelse på grunn av klanderverdige forhold. Dette omtales gjerne som det sterke stillingsvernet for tjenestemenn i staten.

*Departementet* foreslår, i tråd med utvalgets forslag, at oppsigelsesgrunnlaget skal være det samme for fast og midlertidig ansatte uavhengig av hvor lang ansettelsestiden er. I tillegg til at det ikke lenger anses å være ønskelig med en forskjell, innebærer forslaget en forenkling. Når det gjelder grunnlaget for oppsigelse, er departementet enig i utvalgets vurdering om at det, som i dag, bør være adgang til oppsigelse på grunn av langvarig sykdom og varig kvalifikasjonsmangel. Gjeldende rettstilstand på dette punkt videreføres.

Dagens regel om at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende «av andre grunner er varig uskikket for stillingen», er en bestemmelse som ikke krever subjektiv skyld fra tjenestemannens side. *Departementet* foreslår at ordlyden endres til at arbeidstaker kan sies opp når vedkommende «på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen». Regjeringsadvokaten påpeker at «et praktisk viktig alternativ i

dagens lov er at tjenestemannen av andre grunner er uskikket for stillingen. Dette alternativet har for eksempel vært benyttet der det oppstår varige og uløselige samarbeidsproblemer, og det er nødvendig med oppsigelse av enkeltpersoner for å skape et forsvarlig arbeidsmiljø for andre ansatte.» *Departementet* viser til at disse situasjonene vil kunne være krenkelse av tjenesteplikten og oppsigelsesgrunnlag etter bokstav d.

*Departementet* er enig med utvalget som viser til at den mangelfulle arbeidsutførelsen må vurderes mot kravene til en forsvarlig utøvelse av vedkommende stilling, og at det må dreie seg om forhold som ikke kan avhjelpest innen rimelig tid.

Samtidig vil det ikke være et krav at varigheten har strukket seg så langt ut i tid, som det kreves ved sykdom, jf. arbeidsmiljøloven § 15-8.

Tjenestemannslovutvalget foreslo videre at det skal være oppsigelsesgrunnlag at arbeidstaker gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Dette innebærer en utvidelse av arbeidsgivers oppsigelsesadgang for dem som har vært ansatt i mer enn henholdsvis to eller fire år (faste/midlertidige). *Departementet* er enig med utvalget i at det er behov for en utvidet adgang til oppsigelse dersom arbeidstaker krenker tjenestepliktene. Det er ikke nødvendigvis en fordel at arbeidstaker blir avskjediget når dette utad fremstår som en strengere reaksjon enn oppsigelse.

*Departementet* viser til at det stilles særskilte krav til ansatte i staten. Mange ansatte i staten utøver blant annet offentligrettslig myndighet overfor borgerne, og det stilles særlige krav til lojalitet, integritet, faglig uavhengighet og partipolitisk nøytralitet. I tilfeller hvor en statsansatt gjentatte ganger bryter sine tjenesteplikter, vil det kunne svekke tilliten til forvaltningen dersom arbeidsgiver ikke kan si opp den ansatte. Det vil være ulike forhold som kan innebære en krenkelse av tjenesteplikter, fra utilbørlig opptreden eller adferd, til varige og uløselige samarbeidsproblemer. Det er etter *departementets* syn viktig at arbeidsgiver kan benytte oppsigelser for å skape et forsvarlig arbeidsmiljø for andre ansatte. Slike saker er utfordrende bevismessig, og departementet påpeker betydningen av at arbeidsgiver sørger for dokumentasjon dersom en ansatt ikke har tilstrekkelige evner til samarbeid. I tråd med utvalgets anbefaling, foreslår *departementet* derfor at oppsigelsesadgangen utvides til også å gjelde dersom statsansatte gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Grove tilfeller av krenkelse av tjenesteplikter skal fortsatt behandles etter reglene om avskjed. Av grovere tilfeller som innebærer brudd på tjenesteplikter vil være mobbing og trakasse-

ring. Også gjentatt krenkelse av tjenestepliktene på tross av skriftlig advarsel, vil være avskjedsgrunn.

Dersom vilkårene for oppsigelse er oppfylt, understreker *departementet* at det fortsatt er opp til ansettelsesorganet, på selvstendig grunnlag, å avgjøre om oppsigelse bør besluttes i det enkelte tilfellet. Dersom oppsigelsen blir påklaget, har klageorganet full adgang til å overprøve dette skjønnet. Videre presiserer *departementet* at det alminnelige forvaltningsrettslige saklighetskravet under enhver omstendighet vil gjelde ved oppsigelse.

#### 15.4.2.2 Tilbud om annen passende stilling

Etter gjeldende rett skal arbeidsgiver før oppsigelse tilby tjenestemann som vurderes sagt opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel, annen passende stilling i virksomheten dersom dette er mulig. Forutsetningen er at tjenestemannen har minst ett års sammenhengende tjenestetid. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å videreføre bestemmelsen om å tilby annen passende stilling, men fjerne kravet om at arbeidstakeren må ha minst ett års ansettelsestid. *Departementet* viser til kapittel 15.4.1.1. hvor dette spørsmålet er omtalt i forbindelse med oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. *Departementet* foreslår å videreføre arbeidsgivers plikt til å undersøke om det finnes en annen passende, ledig stilling i virksomheten før oppsigelse av de nevnte årsaker, og at kravet til ett års ansettelsestid fjernes. Bestemmelsen, som nå er betegnet som intern fortrinnsrett, er til dels omtalt som arbeidsgivers omplasseringsplikt. *Departementet* mener at uttrykket omplasseringsplikt er uheldig og lett kan misforstås, da plikten består av en plikt for arbeidsgiver til å undersøke om det finnes en passende, ledig stilling i virksomheten. Dersom slik stilling ikke finnes, er plikten utført og lovens krav på dette punkt oppfylt. Finnes derimot slik stilling, skal denne tilbys arbeidstakeren. Har man flere passende stillinger å tilby, må arbeidsgiver tilby den stilling som etter en saklig vurdering utpeker seg som mest nærliggende. *Departementet* foreslår at det gis forskrift med nærmere bestemmelser om innholdet i begrepet «annen passende stilling». Disse bestemmelsene vil være detaljerte, og dermed ikke naturlig å ta inn i en lovtekst. Det kan også i forskrift fastsettes at arbeidsgivers plikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i nærmere bestemte stil-

linger. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, ny forskrift til loven.

#### 15.4.2.3 Nærmere om oppsigelse på grunn av sykdom mv.

Ansatte i staten har det samme vern som andre arbeidstakere når det gjelder forbud mot oppsigelse på grunn av sykdom, graviditet, foreldrepermisjon, adopsjon, militærtjeneste mv. På disse områdene gjelder arbeidsmiljølovens bestemmelser i §§ 15-8, 15-9 og 15-10.

Når det gjelder sykdom viser *departementet* til at arbeidsmiljøloven § 15-8 gir arbeidstakeren et særskilt vern de første tolv månedene av sykdomsperioden. Etter tolv månedersperioden kan arbeidstakeren sies opp dersom dette er saklig begrunnet, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7. *Departementet* viser til at det i staten er en lang praksis om at statsansatte normalt ikke sies opp før to år etter at arbeidsuførheten inntrådte. Det vil si etter ett år med lønn under sykdom og ett år med ulønnet permisjon. *Departementet* legger til grunn at denne praksisen videreføres. Arbeidsmiljøloven §§ 15-8 – 15-10 kommer likevel til anvendelse, da disse bestemmelsene blant annet fastslår hvilke minimumsrettigheter som gjelder. I tillegg er det lovfestet hvilke bevisbyrderegler og dokumentasjonskrav som gjelder.

At arbeidsmiljøloven §§ 15-8 (oppsigelsesvern ved sykdom), 15-9 (oppsigelsesvern ved svangerskap, og etter fødsel eller adopsjon) og 15-10 (oppsigelsesvern ved militærtjeneste mv.) også gjelder for tjenestemenn, kommer til uttrykk på ulike måter.

I § 1 i forskrift av 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper fremgår det at arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9 ikke gjelder for arbeidstakere som er omfattet av tjenestemannsloven. I tjenestemannsloven § 10 nr. 5 er det likevel fastslått at arbeidsmiljøloven §§ 15-8 og 15-9 gjelder. Arbeidsmiljøloven § 15-10 er imidlertid ikke unntatt i forskriften, og kommer dermed direkte til anvendelse.

*Departementet* mener at dette ikke er en hensiktsmessig reguleringsmåte. Realiteten er at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 15-8, 15-9 og 15-10 også gjelder for ansatte i staten. Av hensyn til helhet og brukervennlighet, foreslår *departementet* at det fastslås i den nye loven at disse reglene også gjelder i staten, samtidig som unntaket i forskriften til arbeidsmiljøloven fjernes.

### 15.4.3 Tjenestemenn i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art

Etter tjenestemannsloven § 10 nr. 4 kan tjenestemann som er ansatt i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art sies opp når det har saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold, uavhengig av hvor lenge vedkommende har vært ansatt. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å oppheve særreguleringen for denne gruppen ansatte.

*Departementet* har ikke sikre tall for hvor mange tjenestemenn som kan være omfattet av bestemmelsen, og har derfor vanskelig for å fastslå om det på dette grunnlag fortsatt er behov for å opprettholde en særregulering på dette området. Det er imidlertid klart, at som følge av utskilling av virksomheter fra statsforvaltningen og endringer i virksomheters ansvars- og arbeidsområder, er antallet betydelig redusert siden tjenestemannsloven av 1983 trådte i kraft. Behovet for en særregulering vil også avhenge av hvilke oppsigelsesregler som blir fastsatt i ny lov. Forslaget om at oppsigelse kan gis ved saklig grunn i virksomhetens forhold vil også omfatte denne gruppen tjenestemenn. I så fall vil det ikke være behov for noen særregulering på dette punkt. Når det gjelder oppsigelse på grunn av statsansattes forhold, kan dette stille seg annerledes. Begrunnelsen for at regelen ble tatt inn i tjenestemannsloven, var blant annet at ansatte i slike stillinger har klare paralleller til det private arbeidsliv, og at denne gruppen ikke har et like beskyttelsesverdig behov for å bli vernet mot oppsigelse på grunn av kritikkverdige forhold. Selv om *departementet* foreslår å utvide oppsigelsesgrunnlaget til også å omfatte gjentatte krenkelser av tjenesteplikter, vil ikke dette fullt ut ivareta behovet for å kunne si opp tjenestemenn i slike stillinger ved andre kritikkverdige forhold. *Departementet* foreslår likevel at regelverket blir forenklet ved at denne gruppen ikke undergis noen særregulering, men i fremtiden omfattes av de ordinære oppsigelsesreglene.

### 15.4.4 Oppsigelsesfrister

#### 15.4.4.1 Frister

Etter gjeldende lov er det ulike oppsigelsesfrister avhengig av hvor lenge tjenestemannen har vært ansatt. Tjenestemannslovutvalget har i hovedsak foreslått å videreføre oppsigelsesfristene som i dag, med unntak av oppsigelse i prøvetiden.

Utvalget har foreslått at oppsigelsesfristen settes til én måned i prøvetiden, med den begrunnelse at en oppsigelse også i prøvetiden vil kunne være en stor belastning for arbeidstaker. Videre ser ikke utvalget grunnlag for å ha to ulike frister når ansettelsestiden er ett år eller mindre. Etter gjeldende lov er fristen tre uker, mens den etter arbeidsmiljøloven er to uker. Utvalgets forslag innebærer en dobbelt så lang oppsigelsesfrist i prøvetiden for statens ansatte, sammenlignet med ansatte i kommunal og privat sektor. *Departementet* er enig med utvalget i at det bidrar til en forenkling å ha en felles frist for oppsigelse under ett år. Samtidig vil *departementet* peke på at de hensyn som begrunner en lengre oppsigelsesfrist ikke nødvendigvis gjør seg gjeldende i like stor grad når den ansatte fortsatt er i prøvetiden. Imidlertid inneholder også lovforslaget nye bestemmelser om rett til å stå i stilling ved klage og søksmål. Nå har en tjenestemann rett til fortsatt å stå i stilling mens oppsigelsessaken er til behandling i klageorganet. Dersom det blir reist søksmål om lovligheten av klageorganets vedtak, vil tjenestemannen fortsatt kunne stå i stilling frem til det foreligger rettskraftig dom, med mindre retten etter krav fra arbeidsgiver, og ved kjennelse, bestemmer at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort. Disse reglene gjelder også ved oppsigelse i eller ved utløpet av prøvetiden. Etter lovforslaget vil derimot ikke en statsansatt lenger ha rett til å stå i stilling ved søksmål om oppsigelse i eller ved utløpet av prøvetiden, etter at oppsigelsestiden er utløpt, med mindre retten bestemmer det. *Departementet* legger derfor til grunn, at både forenklingshensyn og en avveining av arbeidsgivers og arbeidstakers interesser kan tilsi en oppsigelsestid på én måned også i prøvetiden.

Utvalgets forslag innebærer at oppsigelsesfristen ved oppsigelse fra arbeidsgiver vil være én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre, tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år og seks måneder hvis ansettelsestiden er mer enn to år. Sett i sammenheng med forslaget om at midlertidig ansatte skal regnes som fast ansatte etter tre års ansettelsestid, innebærer utvalgets forslag at midlertidig ansatte får seks måneders oppsigelsestid allerede etter to års ansettelse. I dag gjelder seks månedersfristen først etter fire års midlertidig ansettelse. En alternativ reguleringsmåte kunne være at seks månedersfristen gjelder for midlertidig ansatte først etter tre år. *Departementet* viser likevel til kapittel 14.1 hvor det foreslås likt oppsigelsesgrunnlag for fast og midlertidig ansatte uavhengig av ansettelsestid,

med henvisning til diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven. Dette kan tilsi at også ansettelsestid for å oppnå stillingsvern skal være likt, og *departementet* foreslår dette. På samme måte som gjelder den generelle regulering innen avtaleretten, løper fristene fra dato til dato.

I tjenestemannsloven fremgår de ulike oppsigelsesfristene i flere bestemmelser. *Departementet* foreslår at alle oppsigelsesfristene samles i én bestemmelse. Fortsatt skal ansettelsestiden på oppsigelsestidspunktet være avgjørende for hvilke regler som kommer til anvendelse. Fristene løper fra det tidspunkt oppsigelsen kom frem til rette vedkommende, uansett om det er arbeidsgiver eller den statsansatte som sier opp. Fristene skal løpe til og med samme dag i måneden én, tre eller seks måneder frem i tid. Det vil eksempelvis si at en oppsigelse i prøvetiden som kom frem 10. mai løper til og med 10. juni. Som etter domstolloven § 148 skal gjelde, at dersom måneden ikke inneholder den aktuelle dato, ender fristen på den siste dag i måneden.

I en oppsigelsessituasjon kan partene bli enige om en avvikende oppsigelsesfrist. Dette kan imidlertid ikke bestemmes på et tidligere tidspunkt, eksempelvis ved tiltredelse eller inngåelse av arbeidsavtale.

#### 15.4.4.2 Ansettelsestid

Etter gjeldende rett skal regler om beregning av tjenestetid knyttet til oppsigelsesvern fastsettes i den enkelte virksomhets reglement. *Departementet* kan ikke se at det er grunnlag for å ha ulike

regler om beregning av tjenestetid i de ulike statlige virksomhetene. *Departementet* foreslår derfor at regler om beregning av tjenestetid og om medregning av tjenestetid fra annen virksomhet som blir overført til virksomheten, fastsettes uttrykkelig i loven. Forslaget er i samsvar med departementets mal for personalreglementer i statlige virksomheter, samt med bestemmelsene i de aller fleste gjeldende personalreglementer. *Departementet* foreslår at begrepet «tjenestetid» endres til «ansettelsestid», uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. Det forslås også hjemmel i loven for å gi forskrift med nærmere regler om beregning av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid. Denne formuleres generelt, slik at den også kan omfatte beregning av ansettelsestid etter andre lovbestemmelser hvor dette er aktuelt, for eksempel fortrinnsretsreglene.

#### 15.4.4.3 Oppsummering

Etter lovforslaget vil oppsigelse av statsansatte reguleres i tre forskjellige paragrafer. Som etter gjeldende lov vil oppsigelse i, og ved utløp av, prøvetiden reguleres nærmere i paragrafen om prøvetid. Oppsigelser etter prøvetiden vil ikke lenger reguleres i to forskjellige paragrafer avhengig av tjenestetid, men to paragrafer avhengig av om oppsigelsen er grunnet i virksomhetens eller den ansattes forhold. I tillegg innføres en egen paragraf med særlige regler om oppsigelsesvern, en paragraf med oppsigelsesfrister og en paragraf med regler om beregning av ansettelsestiden.

## 16 Ekstern fortrinnsrett, Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten og fortrinnsrett for deltidsansatte

### 16.1 Gjeldende rett

---

#### 16.1.1 Innledning

##### 16.1.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 regulerer ekstern fortrinnsrett. Det vil si fortrinnsrett til annen passende stilling i staten som følge av oppsigelse. I statsforvaltningen gjelder det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, som innebærer at den best kvalifiserte søkeren skal tilsettes. Reglene om ekstern fortrinnsrett representerer et unntak fra dette prinsippet. De oppsigelsesgrunnene som kan utløse ekstern fortrinnsrett er de samme som gjelder for såkalt intern fortrinnsrett i virksomheten, det vil si at stillingen blir inndratt eller arbeidet er falt bort, at vedkommende på grunn av sykdom er varig uskikket til å utføre tjenesten forsvarelig eller at vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjonene som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Tjenestemann som sies opp med hjemmel i § 10 nr. 4 har også fortrinnsrett. Dette omfatter oppsigelse av tjenestemann i ledende stilling ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art, når dette har saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold.

I regelverket er kravet om at tjenestemannen er sagt opp, fraveket for enkelte spesielle vikariat som har vart i mer enn fire år, jf. § 2 nr. 3 i forskrift til tjenestemannsloven. Det samme gjelder for tjenestemenn som får fritak fra flytteplikt, jf. § 7 nr. 6 i forskriften.

Reglene i tjenestemannsloven § 13 gjelder tilsvarende for embetsmenn uansett tjenestetid, jf. § 13 nr. 6.

##### 16.1.1.2 Tjenestetid og annen passende stilling

Fast ansatt tjenestemann må ha vært tilsatt i minst to år sammenhengende og midlertidig tjenestemann i minst fire år sammenhengende, før man kan hevde ekstern fortrinnsrett. Tjenestetiden må være avviklet «i staten», det er ikke nødvendig at tjenestetiden har vært i samme statlige virksom-

het. I forvaltningspraksis har det vært lagt til grunn (etter en analogi fra folketrygdloven (nå § 8-24)), at tjenestetiden kan regnes som sammenhengende dersom et avbrudd ikke overstiger to uker. Permisjoner avbryter ikke tjenestetiden, men går til fradrag, med unntak av lønnet fødsels- eller adopsjonspermisjon. Kun faktisk tjeneste regnes som tjenestetid. Fravær under ferie regnes likevel med i tjenestetiden. Helt kortvarig sykefravær har man av praktiske årsaker heller ikke trukket fra. Det er ikke adgang til å avtale at permisjoner eller annet fravær skal medregnes ved beregning av tjenestetiden.

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 fastsetter at tjenestemannen «så vidt mulig skal tilbys annen passende stilling i staten». Ordlyden kan misforstås. Det er tjenestemannen selv som må søke på stillinger som blir kunngjort ledig og hevde fortrinnsrett til disse. Annen passende stilling i staten betyr stillinger i statsforvaltningen. Hva som nærmere bestemt skal regnes som annen passende stilling må vurderes konkret. I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at stillingen ikke må være vesensforskjellig fra den som tjenestemannen har hatt tidligere, den må heller ikke være vesentlig lavere lønnet og det er visse begrensninger når det gjelder geografisk avstand til det nye tjenestestedet, jf. blant annet Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 14–15. Tjenestemannen må videre ha «de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen». I forskriften § 7 nr. 1 fremgår det at man ikke kan hevde fortrinnsrett til en høyere lønnet stilling. Det samme gjelder til embete eller stilling som besettes av Kongen i statsråd. Det er gitt flere nærmere regler om fortrinnsrett i forskriften.

##### 16.1.1.3 Kvalifikasjonskrav og tilleggsutdanning

Kravet om at tjenestemannen må ha de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen er fastslått i tjenestemannsloven § 13 nr. 3. Det er adgang til å fravike kravet dersom hensiktsmessig tilleggsutdanning kan rette på dette.



#### 16.1.1.4 Forskriftshjemmel

Med hjemmel i tjenestemannsloven § 13 nr. 4 er det gitt nærmere regler om fortrinnsrett, jf. forskriften § 7. Disse bestemmelsene omfatter i utgangspunktet både intern og ekstern fortrinnsrett, hvis ikke annet fremgår av sammenhengen. Særlig praktisk viktig er at man ikke kan hevde fortrinnsrett til høyere lønte stillinger enn den man må fratruke. Dette er bestemt for at man ikke skal kunne benytte fortrinnsretten for å få en høyere og bedre lønnet stilling enn den man tidligere hadde. Fortrinnsretten skal ikke kunne brukes for å få et avansement. Det er dessuten gitt flere bestemmelser som avskjærer fortrinnsretten til bestemte typer stillinger og dersom man er sagt opp fra bestemte stillinger, jf. forskriften § 7 nr. 1 og 2.

#### 16.1.1.5 Opplysningsplikt, varighet og bortfall av fortrinnsretten

I tjenestemannsloven § 13 nr. 5 første ledd er det fastsatt at dersom en tjenestemann sies opp eller får varsel om oppsigelse, jf. vilkårene i § 13 nr. 1, skal vedkommende gjøres kjent med sine rettigheter. Denne opplysningsplikten pålegger tjenestemannens arbeidsgiver. Opplysningsplikten gjelder alle rettigheter etter paragrafen, også om følger av eventuelt avslag på tilbud om passende stilling. Annet ledd bestemmer at dersom tjenestemannen får tilbud om ny, passende stilling og dette ikke er akseptert innen 14 dager, faller fortrinnsretten endelig bort. Dette omfatter både tilbud om passende stilling i virksomheten (intern fortrinnsrett) og passende stilling i staten (ekstern fortrinnsrett). Fortrinnsretten faller også bort dersom tjenestemannen får ny, fast stilling i staten, men ikke dersom vedkommende får ny stilling utenfor staten (i kommune, fylkeskommune eller privat virksomhet).

Ekstern fortrinnsrett gjelder tidligst fra tjenestemannen får varsel om oppsigelse (lovens § 5 nr. 4), men ikke tidligere enn to år før vedkommende må fratruke sin stilling, og den varer så lenge den oppsagte kan få ventelønn. Hvis vedkommende ikke har rett til ventelønn, varer fortrinnsretten inntil ett år etter fratredet, jf. forskriften § 7 nr. 3.

#### 16.1.2 Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

I de tilfeller hvor det ordinære tilsettingsorganet ikke ønsker å tilsette en søker som gjør fortrinns-

rett gjeldende, legger tjenestemannsloven § 5 nr. 4 tilsettingsmyndigheten til Kongen. Kongen kan i slike saker bestemme hvem som skal utøve tilsettingsmyndigheten. Dette er gjort gjennom opprettelse av Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten, og oppnevning og saksbehandling i rådet er nærmere regulert i § 8 i forskrift til tjenestemannsloven. Rådets myndighet gjelder uttrykkelig også der tilsettingsmyndigheten er fastlagt i egen lov.

Dette medfører at dersom den ordinære tilsettingsmyndigheten ikke vil tilsette en søker med fortrinnsrett, skal Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten avgjøre tilsettingssaken, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til 5 og § 7 i forskriften. Rådet behandler ikke saker om intern fortrinnsrett eller der tjenestemannen benytter den eksterne fortrinnsretten til å søke ny, kunnigjort stilling i samme virksomhet og vedkommende ennå ikke har fratrukt sin stilling. Rådet behandler heller ikke tilsetninger som er unntatt fra reglene om tilsetting i tjenestemannsloven § 5, enten dette gjelder grupper som er unntatt fra loven (forskriften § 1, eventuelt § 2) eller unntatt ved bestemmelsen i tjenestemannsloven § 6 nr. 1 eller egen lov. Rådet avgjør ikke saker hvor et departement er tilsettingsmyndighet, i disse sakene gir rådet kun en uttalelse, jf. § 8 i forskriften.

Rådet avgjør sakene med bindende virkning, jf. forskriften § 7 nr. 5 annet ledd og nr. 7 annet ledd. Dersom rådet tilsetter vedkommende, er avgjørelsen bindende og kan ikke påklages av den aktuelle virksomhet. Avgjørelsen omfattes dessuten av forvaltningsloven § 3 annet ledd annet punktum, og det er ingen klagerett for en søker som ikke blir tilsatt i stillingen. Den lokale virksomheten er heller ikke bundet av å tilby den overtallige stillingen, men kan velge, på et saklig grunnlag, å la den stå ubesatt.

#### 16.1.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

I arbeidsmiljøloven § 14-3 finnes en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte. Den slår fast at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten. Bestemmelsen gjelder også for tjenestemenn i staten.

Regelverket knyttet til fortrinnsrett i tjenestemannsloven og forskriften til denne loven får imidlertid ikke anvendelse for slike saker. Dette er ikke nærmere kommentert i forarbeidene til

arbeidsmiljøloven av 2005. Fortrinnsrett for deltidsansatte i staten gjelder for arbeidstaker som «er kvalifisert», dersom dette ikke innebærer «vesentlige ulemper for virksomheten», uten at de alminnelige reglene om hvilke stillinger man kan hevde fortrinnsrett til i staten, gjelder. Dette har ført til manglende samsvar mellom reglene, og to helt forskjellige typer regulering av fortrinnsrett. Arbeidsmiljøloven § 14-3 inneholder også bestemmelser om prioritering av fortrinnsrett for deltidsansatte og de typer fortrinnsrett som § 14-2 regulerer (fortrinnsrett til ny ansettelse), samtidig som sistnevnte paragraf ikke gjelder for statens ansatte. I tillegg inneholder arbeidsmiljøloven § 16-3 bestemmelser om prioritering av typer fortrinnsrett (reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse), som kompliserer dette ytterligere. Bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte harmonerer ikke med tjenestemannslovens øvrige bestemmelser.

## 16.2 Høringsnotatet

### 16.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget foreslo at arbeidstakere som blir sagt opp på grunn av «virksomhetens forhold» skal ha fortrinnsrett til annen passende stilling i staten. Utvalget gikk ikke inn for å videreføre bestemmelsen om fortrinnsrett ved sykdom og kvalifikasjonsmangler. Utvalget viste til at behovet for fortrinnsrett etter slike oppsigelser er et annet enn ved oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold. Utvalget viste til at det skal svært mye til før arbeidsgiver kan gå til oppsigelse på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler. Det kreves grundig dokumentasjon og det vil være en lang saksbehandlingsperiode i forkant av oppsigelsen. Utvalget mente at de strenge kravene for oppsigelse oppstiller et tilstrekkelig vern for disse arbeidstakerne, på samme måte som for arbeidstakere i privat og kommunal sektor. Utvalget mente at det ikke er behov for å ha ordninger med fortrinnsrett som avviker fra det som gjelder i andre sektorer for arbeidstakere som er sagt opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler.

Utvalget foreslo at fortrinnsretten skal gjelde i to år fra oppsigelsestidspunktet. Videre foreslo utvalget å avvikle Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten.

### 16.2.2 Departementets forslag

#### 16.2.2.1 Ekstern fortrinnsrett

*Departementet* foreslo i høringsbrevet at en ordning med fortrinnsrett til ny stilling i staten blir videreført. Det ble stilt spørsmål ved om denne fortrinnsretten bare skal kunne benyttes dersom den ansatte blir sagt opp på grunn av «virksomhetens forhold», det vil si som følge av det som dagens lov omtaler som bortfall av arbeid eller inndragning av stilling. Da kan fortrinnsretten ikke benyttes dersom den ansatte blir sagt opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel, slik som i dag. Det ble reist spørsmål ved om dette er i samsvar med det grunnleggende prinsippet om inkluderende arbeidsliv og den avtalen som er inngått om dette.

Et annet moment er at embetsmenn i dag har fortrinnsrett til ny stilling (ikke embete) i staten uansett tjenestetid, dersom embetsmannen er avskjediget på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel. Dette fremgår av tjenestemannsloven § 13 nr. 6, jf. § 13 nr. 1 bokstav b og c. Se også lovens § 10 nr. 2 og 3. En embetsmann kan derimot ikke avskjediges med hjemmel i tjenestemannsloven dersom stillingen blir inndratt eller arbeidet faller bort, slik at fortrinnsrett ikke er aktuelt på dette grunnlaget. Regelverket om embetsmenn foreslås i hovedsak videreført i ny lov. Det følger av dette at loven må inneholde en bestemmelse hvor embetsmenns fortrinnsrett til ny stilling etter avskjed på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel er regulert. Dette vil føre til to helt forskjellige bestemmelser om fortrinnsrett til ny stilling i staten, dersom statsansatte utelukkende skal ha fortrinnsrett etter oppsigelse som følge av «virksomhetens forhold».

*Departementet* viste videre til utvalgets forslag om harmonisering med arbeidsmiljølovens bestemmelse når det gjelder vilkåret om at arbeidstakeren må ha vært ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år. Forslaget ble tatt inn i forslaget til lovtekst, men med krav om sammenhengende ansettelsestid, slik som i gjeldende lov. Det ble videre foreslått at fortrinnsretten skal gjelde i to år fra oppsigelsestidspunktet, uten nærmere begrunnelse. Som omtalt ovenfor, gjelder fortrinnsretten nå tidligst fra varsel om oppsigelse og inntil ett år etter fratreden, eventuelt så lenge vedkommende har rett til ventelønn. Utvalgets forslag avvek altså fra gjeldende rett også når det gjelder utstrekning i tid. *Departementet* tok likevel opp utvalgets forslag, men ba høringsinstansene særlig vurdere konsekvensene av dette forslaget. Det ble også bedt om

høringsinstansenes vurdering av om fortrinnsrett til ny stilling i staten bør ha en annen varighet enn to år fra oppsigelsestidspunktet. Fortrinnsretten kunne tidligere være inntil 12 år for mottakere av ventelønn som fikk denne ytelsen etter fylte 55 år, og maksimalt tre år for de som ikke hadde rett til ventelønn (inntil to år før fratreden fra stillingen og inntil ett år etter fratreden, det vil si totalt inntil tre år). Videre ble høringsinstansene bedt om å vurdere mulige ulemper knyttet til en utvidelse av fortrinnsrettens varighet, spesielt når det gjelder muligheten for å gjennomføre omstillinger i staten og sikre kvalifikasjonsprinsippet. Bestemmelser om underrettningsplikt, bortfall av fortrinnsretten ved manglende aksept innen 14 dager og alminnelig kvalifikasjonsvurdering mellom flere søkere med fortrinnsrett, ble foreslått videreført.

Det ble også foreslått at det fortsatt skal være lovhjemmel for at Kongen kan gi nærmere regler om fortrinnsrett i forskrift. Dette må blant annet ses i sammenheng med forskriftsbestemmelser knyttet til begrepet «annen passende stilling», se omtale til lovforslagets §§ 19 og 20. Dette må vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, ny forskrift til loven.

#### 16.2.2.2 Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

*Departementet* foreslo i høringsnotatet at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke blir videreført i ny lov. Rådet ble opprettet for å gjøre fortrinnsrettsordningen mer effektiv. Imidlertid fører behandling i rådet til at ansettelser forsinkes med flere uker. Rådet er sammensatt av personer både fra arbeidsgiversiden og representanter som er oppnevnt etter forslag fra hovedsammenslutningene i staten. Ordningen fratrar virksomhetene ansvar. Slike saker bør ikke lenger behandles sentralt. Den enkelte statlige virksomhet bør for fremtiden selv avgjøre saker hvor en søker hevder fortrinnsrett til ledig stilling i virksomheten. Virksomheten må da selv følge gjeldende regelverk på området, og vil fullt ut få ansvar for eventuelle brudd på regelverket.

#### 16.2.2.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

*Departementet* foreslo at en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte blir tatt med i ny lov, slik at bestemmelsen kan tilpasses øvrige regler i loven om fortrinnsrett og prioritering mellom forskjellige fortrinnsrettsordninger kan reguleres i loven.

## 16.3 Høringsinstansenes syn

### 16.3.1 Ekstern fortrinnsrett

Flere høringsinstanser mener at ekstern fortrinnsrett for statsansatte bare skal gjelde etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Dette omfatter *Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Miljødirektoratet, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Høgskolen i Østfold, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Mattilsynet, Jernbaneverket, Kystverket, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Advokatforeningen og Akademikerne*.

Imidlertid er det også flere som mener at også oppsigelse grunnet sykdom eller kvalifikasjonsmangel bør gi ekstern fortrinnsrett, herunder *Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvaret, Kriminalomsorgsdirektoratet, Kulturrådet, De nasjonale forskningsetiske komiteene, Universitetet i Bergen, Luftfartstilsynet, Statens vegvesen, LO og Norsk tjenestemannslag*.

Også når det gjelder varigheten på denne eksterne fortrinnsretten, er det forskjellige syn. *Norsk tjenestemannslag* ønsker tre år, mens *De nasjonale forskningsetiske komiteene, Universitetet i Bergen og Akademikerne* slutter seg til forslaget om to år.

Bare ett års varighet ønskes av *Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Miljødirektoratet, Arkitektur- og designhøgskolen, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Sørøst-Norge, Norges idrettshøgskole, NTNU, Universitetet i Agder, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Tromsø, Universitets- og høgskolerådet, Luftfartstilsynet og Advokatforeningen*.

*Stortingets administrasjon* har i en omfattende uttalelse tatt opp spørsmålet om unntak for Stortingets organer fra bestemmelsene om fortrinnsrett. Dette er også delvis gjort av *Sivilombudsmannen*. Dette omtales nærmere nedenfor og i omtalen til lovens § 1 i kapittel 8.

### 16.3.2 Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

*Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Forsvarsbygg, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Utlendingsnemnda, Miljødirektoratet, De nasjonale forskningsetiske komiteene, Høgskolen i Oslo og Akershus, Mattilsynet, Jernbaneverket, Advokatforeningen og Akademikerne* slutt-

ter seg til forslaget om at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres.

De høringsinstansene som uttrykkelig ønsker at rådet videreføres i ny lov er *Høgskolen i Hedmark, LO, Norsk tjenestemannslag og Forskerforbundet*.

### 16.3.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

*Kunnskapsdepartementet* mener at det er fornuftig at en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte tas inn i ny lov. Imidlertid vises det til at bistillinger, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-6, ikke er ordinære deltidsstillinger. Bistillinger gir ikke rett til utvidet stilling ut over ansettelsen i bistillingen som maksimalt kan være på 20 prosent. I tillegg finnes ulike typer timelærer- og deltidsstillinger i universitets- og høyskolesektoren. På samme måte som med ansatte i bistillinger, vil ansatte i slike stillinger som hovedregel ha sin hovedstilling i praksisfeltet. Universitets- og høyskolesektoren har særskilte behov for unntak fra denne bestemmelsen i forskrift. Unntaket må knyttes til timelærere og andre ansatte i undervisnings- og forskerstillinger med særskilte kompetansekrav.

*Høgskolen i Oslo og Akershus* mener at det må presiseres at denne fortrinnsretten ikke gjelder for midlertidig deltidsansatte. Dette er særlig viktig for deltidsansatte med kortere arbeidstid enn 15 timer pr. uke. Dette omfatter ansatte som er unntatt fra kravet om sakkyndig vurdering. Samme argumentasjon kan gjøres for studentassistentsordningen, som ikke vil kunne videreføres som i dag dersom studentene får fortrinnsrett til utvidet stilling. Også *NTNU* støtter innføringen av en bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte i ny lov, men med de unntak som omtales i høringssvarene fra *Kunnskapsdepartementet* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*. *Universitets- og høyskolerådet, Arkitektur- og designhøgskolen, Universitetet i Agder og Universitetet i Tromsø* støtter forslaget forutsatt at det gjøres unntak for bestemte grupper innen sin sektor. *Universitetet i Stavanger* forutsetter at bestemmelsen gjelder ansatte i faste deltidsstillinger.

*Norsk institutt for bioøkonomi, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Akademikerne* støtter at en slik bestemmelse tas inn i loven.

## 16.4 Departementets vurderinger og forslag

### 16.4.1 Ekstern fortrinnsrett

*Departementet* mener at en ordning med ekstern fortrinnsrett, det vil si fortrinnsrett til ny stilling i staten etter oppsigelse, bør videreføres i ny lov. En tilsvarende type fortrinnsrett har eksistert i statsforvaltningen siden den første tjenestemannsloven, og er også foreslått videreført av tjenestemannslovutvalget. Ordningen representerer et vern for ansatte ved oppsigelse som ikke er begrunnet i arbeidstakerens eget forhold. Denne er særpreget for staten, da den ikke er begrenset til en fortrinnsrett til den virksomheten arbeidstakeren tidligere arbeidet i, men til ledige stillinger i staten generelt. Arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området gjelder utelukkende fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet som den oppsagte tidligere arbeidet i.

*Departementet* er av den oppfatning at en statsansatt som bli sagt opp på grunn av virksomhetens forhold fremdeles bør ha fortrinnsrett til ny stilling i staten. Dette støttes av flere høringsinstanser. *Departementet* foreslår i tråd med tjenestemannslovutvalget at det ikke lenger skal gis fortrinnsrett til statsansatte som er ute av stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom eller som ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. *Departementet* er enig i den begrunnelsen som er gjort av utvalget om at det på dette punktet er naturlig å harmonisere regelverket med det som gjelder i kommunal og privat sektor. *Departementet* viser til at det er strenge krav for oppsigelse for slike grunner og viser til at den eksterne fortrinnsretten skal forbeholdes for situasjoner med nedbemanning og oppsigelse.

I dag fastsetter § 7 nr. 6 i forskriften til tjenestemannsloven at regler om ekstern fortrinnsrett til stilling i staten også gjelder for «tjenestemenn som er blitt overtallige som følge av at den virksomhet vedkommende er tilsatt i, blir flyttet og tjenestemannen er fritatt for å flytte med». Det vises til kapittel 12.9 i proposisjonen om at ordningen med såkalt flytteplikt ikke foreslås videreført. Denne endringen innebærer at ekstern fortrinnsrett i slike tilfeller vil følge de ordinære reglene, og kan bli aktuelt i flyttetilfellene hvis oppsigelse gis på grunn av virksomhetens forhold.

Kravet til tjenestetid for å oppnå ekstern fortrinnsrett er i gjeldende lov at en fast ansatt tjenestemann må ha sammenhengende tjeneste i minst to år, mens en midlertidig tjenestemann må

ha sammenhengende tjeneste i minst fire år. *Departementet* mener at et skille mellom fast og midlertidig ansatte ikke bør videreføres på dette området. Det vises i den forbindelse til likebehandlingsdirektivet om midlertidig ansettelse (Direktiv 99/70 F) om prinsippet om likebehandling av midlertidig ansatte. Fortrinnsrett til ny stilling i staten foreslås å gjelde for statsansatte som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år. I forslaget til ny lov § 23 er det foreslått en bestemmelse om beregning av ansettelsestiden. I denne paragrafen er det også en hjemmel for at Kongen kan gi forskrift om beregning av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid. Forskriften kan også regulere nærmere forhold knyttet til ansettelsestid for fortrinnsrett.

*Departementet* ser det som formålstjenlig at lovbestemmelsen, på samme måte som nå, uttrykkelig fastsetter at den statsansatte må ha de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen, for å kunne hevde fortrinnsrett til denne. Da dette er et sentralt vilkår, bør det reguleres i lovteksten, og ikke bare i forskrift.

Etter *departementets* syn bør varigheten av fortrinnsretten endres. I høringsnotatet var det foreslått, med bakgrunn i tjenestemannslovutvalgets forslag, at fortrinnsretten skulle gjelde inntil to år fra oppsigelsestidspunktet. *Departementet* foreslår at fortrinnsretten skal gjelde fra oppsigelsestidspunktet og inntil to år fra oppsigelsesfristens utløp. Dette skaper rimelig klare grenser for fortrinnsrettens utstrekning i tid, samtidig som ordlyden tilnærmes arbeidsmiljølovens ordning, men med en noe lengre varighet. Det siste begrunnes blant annet med at oppsagte tidligere kunne ha slik fortrinnsrett så lenge vedkommende hadde rett til ventelønn. Oppsigelsestidspunktet vil her si det tidspunkt da oppsigelsesvedtaket kom frem til den ansatte. Klage eller søksmål vil ikke forskyve dette tidspunktet.

Fortrinnsretten vil falle bort dersom den statsansatte eller embetsmannen får ny passende stilling i staten før perioden er utløpt. Dersom vedkommende får tilbud om slik stilling og ikke har akseptert tilbudet innen 14 dager, vil også fortrinnsretten falle endelig bort. En klar frist er nødvendig for å unngå tvil og for unngå at det ikke blir fremdrift i rekrutteringen. Tilbud om ny passende stilling i staten vil også omfatte tilbud om ny passende stilling i virksomheten. Slikt tilbud kan være gitt av arbeidsgiver før fratreden. Avslag på et slikt tilbud, medfører bortfall av fortrinnsrett til ny stilling også i hele staten. Dersom det er flere søkere med fortrinnsrett til en ledig stilling, skal

arbeidsgiver legge den vanlige kvalifikasjonsvurderingen til grunn for valget mellom søkerne. Det vises til kapittel 9.4. I forbindelse med at en statsansatt sies opp, og vedkommende har fortrinnsrett til ny stilling i staten, skal arbeidsgiver, sammen med underretning om oppsigelsen, også gjøre vedkommende kjent med fortrinnsretten.

Da bestemmelser knyttet til embetsmenn i hovedsak skal videreføres i ny lov, skal fortrinnsrett til ny stilling i staten gjelde for embetsmenn uansett tjenestetid, og for tilfelle hvor avskjeden skyldes at embetsmannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen. *Departementet* mener dessuten at det bør sies uttrykkelig i loven, i stedet for en forskriftsbestemmelse, at fortrinnsretten ikke gjelder for konstituert embetsmann og heller ikke til embete eller stilling som besettes av Kongen i statsråd.

Fortrinnsretten bør også fortsatt gjelde «til annen passende stilling i staten». Dette uttrykket er avgrenset både ved bestemmelser i forskrift og en omfattende forvaltningspraksis. I tillegg er det i Høyesteretts dom av 18. november 2016 (HR-2016-2346-A), gitt en omtale og vurdering av deler av innholdet i begrepet «passende stilling» og fortrinnsrett, ikke minst knyttet til forskjeller i typer av stillinger og stillingers grunnpreg. Det anses ønskelig og nødvendig å fastsette nærmere regler i forskrift, og det foreslås derfor hjemmel i paragrafen for å gi forskriftsbestemmelser. Omfanget av forvaltningspraksis bør søkes redusert ved at ny forskrift gjøres mer presis enn den gjeldende. Dette blir ikke minst viktig når virksomhetene selv får fullt ansvar for å følge regelverket, ved at Tilsetningsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres. Det vil da blant annet kunne fastsettes at fortrinnsretten ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger og at fortrinnsretten heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

Når det gjelder innspillet fra Stortingets administrasjon, kan det bemerkes at *departementet* i sin lovtolkning har lagt til grunn at bestemmelsene om fortrinnsrett til ny stilling i staten gjelder for ansettelse ved Stortingets administrasjon, andre organer under Stortinget, Sametinget og hos Stortingets ombudsmenn. Tilsvarende har også ansatte i de nevnte organer fortrinnsrett til ny stilling i staten, dersom vilkårene ellers er oppfylt. *Departementet* er imidlertid ikke kjent med at oppsagte fra disse institusjonene har gjort fortrinnsrett gjeldende til statlige stillinger. Imidlertid har saker om fortrinnsrett til stillinger i de

nevnte organer, ikke blitt behandlet i Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten, da dette organet er opprettet med hjemmel i tjenestemannsloven § 5. Unntak for ansettelse ved Stortinget administrasjon og i Riksrevisjonen har vært tatt inn i alle tjenestemannslovene, og det antas at begrunnelsen er at den utøvende makt ikke skal ha adgang til å gripe inn i ansettelse i disse virksomhetene.

*Departementet* tar opp forslaget fra Stortingets administrasjon, for så vidt gjelder unntak for Stortingets administrasjon, Stortingets organer og Stortingets ombudsmenn, og mener at dette bør gjelde tilsvarende for Sametinget. Disse unntakene fra bestemmelsene om fortrinnsrett må delvis gjøres ved unntak fra lovens § 24 (fortrinnsrett til ansettelse i staten) og delvis i forskrift (fortrinnsrett til bestemte stillinger), jf. omtalen i kapittel 8.

#### 16.4.2 Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

*Departementet* foreslår i tråd med forslag fra tjenestemannslovutvalget at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres i ny lov. Dette spesielle tilsettingsrådet ble opprettet for at den statlige ordningen med fortrinnsrett til ny, ledig stilling i staten skulle bli mer effektiv. Dette er nærmere begrunnet i Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 13–15. Ordningen har imidlertid ført til at ansettelse noen ganger er blitt forsinket med flere uker. Dette gjelder der hvor lokal ansettelsesmyndighet ikke har funnet en søker med fortrinnsrett kvalifisert for den ledige stillingen og saken derfor er sendt til departementet, som så har lagt den frem for rådet, til behandling. Rådet er sammensatt av personer både fra arbeidsgiversiden og representanter som er oppnevnt etter forslag fra hovedsammenslutningene i staten. Avgjørelser treffes etter diskusjon i et møte, utelukkende ut fra mottatte dokumenter. Rådet har ikke direkte kontakt verken med søkere eller virksomhetene. Ordningen reduserer virksomhetenes eget ansvar for å følge regelverket på dette området og overfører ansettelsesmyndighet til et sentralt organ. Etter *departementets* vurdering bør behandlingen av slike saker ikke lenger være sentralisert. I fremtiden bør den enkelte statlige virksomhet avgjøre saker hvor en søker hevder fortrinnsrett til en ledig stilling i virksomheten. Den enkelte virksomhet må da følge gjeldende regelverk på området, og vil dermed fullt ut få ansvar for eventuelle brudd på regelverket. Dette vil derfor være en selvstendigjøring og ansvarliggjø-

ring av virksomhetene. En slik endring synes også å ha bred støtte.

#### 16.4.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte

Den spesielle fortrinnsretten for deltidsansatte er nå regulert i arbeidsmiljøloven § 14-3. Bestemmelsen slår fast at deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten. Bestemmelsen gjelder generelt i arbeidslivet, og dermed også for tjenestemenn i staten.

Etter *departementets* oppfatning er det et problem at reglene i tjenestemannsloven og forskriften om fortrinnsrett til annen passende stilling i statlig virksomhet og i staten generelt, ikke får anvendelse i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte til utvidet stilling. Da bestemmelsen ble innført ved arbeidsmiljøloven av 2005, ble dette ikke kommentert i forarbeidene. Fortrinnsrett for deltidsansatte gjelder derfor i staten for arbeidstaker som «er kvalifisert» dersom dette ikke innebærer «vesentlige ulemper for virksomheten». Bestemmelsen gjelder uten at de alminnelige reglene om hvilke stillinger man kan hevde fortrinnsrett til i staten får anvendelse. Dette har ført til manglende samsvar mellom reglene, og to helt forskjellige typer regulering av fortrinnsrett. Arbeidsmiljøloven § 14-3 inneholder dessuten bestemmelser om prioritering av fortrinnsrett for deltidsansatte og de typer fortrinnsrett som samme lovs § 14-2 regulerer (fortrinnsrett til ny ansettelse), samtidig som sistnevnte paragraf ikke gjelder for statens ansatte. I tillegg inneholder arbeidsmiljøloven § 16-3 bestemmelser om prioritering av de nevnte typer fortrinnsrett og fortrinnsrett etter å ha benyttet reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse, som kompliserer dette ytterligere. Bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte harmonerer følgelig ikke med tjenestemannslovens øvrige bestemmelser.

*Departementet* mener at fortrinnsrett for deltidsansatte også bør reguleres i ny lov, slik at bestemmelsen kan tilpasses øvrig statlig lov- og regelverk, samtidig som den nærmere reguleringen av de forskjellige typene av fortrinnsrett i hovedsak kan bli like. Det anses fornuftig at en prioritering mellom de forskjellige typene fortrinnsrett kan lovfestes også for så vidt gjelder statlige bestemmelser. Dette vil ikke medføre noen reduksjon av statlig ansattes rettigheter med hensyn til fortrinnsrett for deltidsansatte, men en

klargjøring og presisering. Samtidig vil ny lov inneholde de relevante bestemmelsene på dette området. Det foreslås videreføring av tilsvarende ordning som finnes i arbeidsmiljøloven, om at tviseløsningsnemnda skal avgjøre tvister om fortrinnsrett for deltidsansatte også i statlig sektor. Arbeidsmiljølovens bestemmelse blir ikke berørt av forslaget, men denne bestemmelsen vil ikke lenger få anvendelse i statlige virksomheter, som følge av egen regulering i den nye loven.

Det legges til grunn at fortrinnsretten for deltidsansatte er begrenset til fast ansatte. Bestemmelsen innebærer at deltidsansatte på nærmere bestemte vilkår har rett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Den deltidsansatte må ta hele den avtalte stillingen med mindre arbeidsgiver aksepterer en annen ordning.

Når det gjelder innspillene fra universitets- og høyskolesektoren, vil *departementet* påpeke at de begrensninger som der er trukket frem som nødvendige, ikke gjelder etter arbeidsmiljøloven § 14-3 som kommer til anvendelse i staten nå. Unntak

av denne typen må vurderes nærmere ved utarbeidelse av forskrift til ny lov, men det må vises tilbakeholdenhet med forslag som kan føre til at bestemmelsen blir uthulet. For så vidt gjelder bistillinger inntil 20 prosent, som er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 6-6, viser *departementet* til at en slik bistilling ikke er en ordinær deltidsstilling. Dette er en stilling som kommer i tillegg til en annen ordinær hovedstilling eller annet hovedverv, og ved ansettelse i bistilling forutsettes det at man har en annen hovedstilling eller bierverv. Det kan ikke kreves fortrinnsrett til å utvide stillingen utover bistillingen.

*Departementet* har vurdert om også bestemmelser om rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid bør innføres i den nye loven. Nå reguleres dette av arbeidsmiljøloven § 14-4 a. Virkninger av brudd på denne retten reguleres av § 14-4 b. Det anses derfor fornuftig i stedet å nøye seg med en uttrykkelig henvisning i den nye loven til disse bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

## 17 Ordensstraff

### 17.1 Gjeldende rett

Tjenestemannsloven § 14 regulerer arbeidsgivers adgang til å ilegge embets- og tjenestemenn en administrativ disiplinærforføyning i form av ordensstraff som følge av tjenesteforsømmelse eller annen utilbørlig adferd. Formålet med bestemmelsen er å gi arbeidsgiver mulighet for å sanksjonere uønsket adferd fra tjenestemannen eller embetsmannen, og å verne om tjenesten. Embetsmenn som er dommere og tjenestemenn som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, kan ikke ilegges ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 1.

#### 17.1.1 Vilkår for å ilegge ordensstraff

Ordensstraff kan ilegges for overtredelse av tjenesteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter, og for utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 1 bokstav a) og b). Bestemmelsen må sees i sammenheng med reglene om avskjed. Den dekker de samme forholdene, men slik at det kreves mindre graverende adferd for å oppfylle vilkårene for ordensstraff. For at arbeidsgiver skal kunne tilstå ordensstraff forutsetter det subjektiv skyld. Embets- eller tjenestemannen må ha opptrådt med uaktsomhet eller forsett, det vil si at han eller hun enten forstod eller burde forstått at adferden var en overtredelse av eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter, eller at adferden på annen måte var utilbørlig.

Hva som er utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som kan føre til at en embets- eller tjenestemann ilegges ordensstraff etter tjenestemannsloven § 14 nr. 1 bokstav b), vil variere med hvilken stilling arbeidstakeren har og hvilken grad av aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Begrepet «utilbørlig» er et sterkt uttrykk, og det skal relativt grove handlinger til for å kunne medføre ordensstraff. Dette gjelder nok særlig hvis handlingen er foretatt utenfor tjenesten. For at den utilbørlige adferden skal kunne føre til at arbeidstakeren ilegges ordensstraff, må adferden

skade den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Hvilken aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen kan variere betydelig avhengig av type stilling og tjeneste.

Vedtak om ordensstraff er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. For omtale av reglene om vedtaksmyndighet, saksbehandlingsregler, klage og søksmål, vises det til kapittel 20 og 21.

#### 17.1.2 Aktuelle reaksjonsformer

Embets- og tjenestemenn kan ilegges ordensstraff i form av skriftlig irettesettelse eller tap av ansienitet fra én måned til to år, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 2. Tjenestemenn kan videre som ordensstraff, enten varig eller for en begrenset tid, settes ned i en lavere stilling. Dette er ikke aktuelt for embetsmenn, da dette kan tenkes å være uforenlig med Grunnloven § 22, jf. Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 6.

Bestemmelsen angir uttømmende de disiplinærreaksjonene som arbeidsgiver har anledning til å benytte.

En skriftlig irettesettelse må i tillegg til å være skriftlig, også fremtre som en ordensstraff, både ved at den ilegges av rette organ, normalt tilsettingsorganet, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 3, og ved at den ilegges i henhold til saksbehandlingsreglene i tjenestemannsloven § 18 og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Slik skriftlig irettesettelse vil gjerne betegnes som advarsel. Dette må skilles fra en alminnelig tjenestlig tilrettevisning som ikke er en ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 2 tredje ledd. En irettesettelse er ment som en disiplinærforføyning, det vil si en korreks ved forsømmelser av mer alvorlig karakter. En tjenestlig tilrettevisning er en del av arbeidsgivers styringsrett og er primært ment å skulle vise arbeidstakeren til rette, eventuelt ved å advare mot gjentatte forsømmelser. Det er ingen formkrav til en alminnelig tjenestlig tilrettevisning, som kan gis både skriftlig og muntlig. Innholdet i en skriftlig irettesettelse og en skriftlig tjenestlig tilrettevisning kan imidlertid være det samme, nemlig en påpekning av den uønskede



adferden og eventuelt en advarsel om at gjentakelser vil kunne få mer alvorlige følger.

Tap av ansiennitet fra én måned til to år innebærer at det vil kunne bli aktuelt med tap av ansiennitet generelt, det vil si i alle sammenhenger hvor det kan være rettslig relevant. Eksempel på dette kan være i lønnsammenheng, ved opprykk (såkalt konkurranseansiennitet), og ved fungering i høyere stilling.

Nedsettelse i lavere stilling innebærer at tjenestemenn kan settes ned både i lønn og status. Nedsettelse i lavere stilling kan være enten varig eller tidsbegrenset. Det er imidlertid grenser for hvor mye tjenestemenn kan degraderes før reaksjonen må anses som en oppsigelse eller avskjed. Det bør være en viss sammenheng eller likhet mellom stillingene. Utgangspunktet er at adferden er så grov at arbeidsgiver som regel har vurdert å avskjedige vedkommende, slik at degradingen totalt sett fremstår som et mildere alternativ.

### 17.1.3 Registrering og sletting av ordensstraff

Det fremgår av tjenestemannsloven § 14 nr. 2 første ledd at ordensstraff skal føres på rulleblad eller personalkort, og det skal fastsettes ved reglement når anmerkningen skal slettes. Enhver tjenestemann kan forlange utskrift av sitt rulleblad eller personalkort, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 3 annet ledd. Med rulleblad eller personalkort menes registre som føres over tjenestemenn i virksomheten, i dag er dette gjerne personalmappen/personaldatasystemet. I praksis blir det bestemt i personalreglement at en ordensstraff skal slettes etter tre eller fem år. Det er kun formell ordensstraff som skal registreres. Uformelle tilrettevisninger og advarsler som ikke er ordensstraff, skal ikke føres på rulleblad eller personalkort.

Så lenge en ordensstraff er anmerket på rulleblad eller personalkort, kan dette anføres mot tjenestemannen både ved spørsmål om opprykk, ansettelse i ny stilling i virksomheten, ved nye disiplinærforhold osv. Når ordensstraffen er slettet, er utgangspunktet at arbeidsgiver skal se bort fra den og ikke lenger kan ta hensyn til den.

## 17.2 Høringsnotatet

### 17.2.1 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslo at ordningen med ordensstraff videreføres i begrenset form og at begrepet endres fra ordensstraff til disiplinærvedtak. Utval-

get viste til at det er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom behovet for en skriftlig irettesettelse i form av ordensstraff og en skriftlig advarsel som gis i kraft av arbeidsgivers styringsrett, og foreslo å oppheve adgangen til skriftlig irettesettelse. Der det er behov for å påtale et forhold skriftlig, mente utvalget at det er tilstrekkelig at dette gjøres ved en skriftlig advarsel. Som ordensstraff foreslo utvalget at arbeidstaker kan ilegges ansiennitetstap fra én måned til to år eller varig eller midlertidig omplasseres til annen stilling. Utvalget foreslo å videreføre vilkårene for å tilstå ordensstraff etter gjeldende rett.

### 17.2.2 Departementets forslag

I høringsbrevet foreslo departementet at ordensstraff ble videreført i form av skriftlig advarsel. *Departementets* inntrykk var at den praktiske reaksjonsformen både overfor tjenestemenn og embetsmenn i dag er skriftlig irettesettelse, og at øvrige reaksjonsformer som ansiennitetstap og omplassering til lavere stilling er benyttet i begrenset grad.

*Departementet* mente at det fremdeles er et behov for en slik alvorlig, formell reaksjon, uten at dette skal medføre tap av stilling. *Departementet* foreslo derfor å videreføre ordningen med ordensstraff i form av en bestemmelse om skriftlig advarsel. Begrepet «ordensstraff» ville da ikke lenger være nødvendig å benytte som et samlebegrep for forskjellige typer disiplinærreaksjoner. Vilårene for å tilstå ordensstraff etter gjeldende rett ble foreslått videreført. Reaksjonsformene ansiennitetstap og nedsettelse i stilling krever bestemmelser om klage, søksmål og oppsettende virkning (iverksettelse), jf. tjenestemannsloven § 19. Departementet vurderte at den foreslåtte endringen ville medføre store praktiske fordeler ved at disse bestemmelsene ville bli forenklet.

Bestemmelsene i særlovgivning med egne disiplinærmyndigheter, som for eksempel lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet, var ikke berørt av forslaget.

På bakgrunn av at begrepet «ordensstraff» ble foreslått fjernet, foreslo *departementet* at det i ny lov ble fastsatt at skriftlig advarsel skulle regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens bestemmelser skulle ikke omfatte advarsler for mindre alvorlige tilfeller eller reaksjoner, som gis innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett og ikke etter den bestemmelsen som ble foreslått.

*Departementet* foreslo at skriftlig advarsel skulle lagres i arbeidstakerens personalmappe og

at tidspunktet for å slette slik anmerkning, det vil si når slikt vedtak skal fjernes fra personalmappen, burde fastsettes i loven. Det ble foreslått at slik skriftlig advarsel skal lagres i personalmappen i fem år, noe som er den vanlige ordning også i dag.

Avgrensningen mot arbeidstakere som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, og embetsmenn som er dommere, ble foreslått videreført i paragrafen.

### 17.3 Høringsinstansenes syn

*Departementet* ba spesielt om høringsinstansenes syn knyttet til om det er behov for å videreføre reaksjoner som ansiennitetstap og nedsettelse i lavere stilling.

Flertallet ønsker en endring av ordningen med ordningsstraff. Det er kun et fåtall som vil opprettholde dagens system. Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på om det er hensiktsmessig å erstatte dagens ordning med ordningsstraff, med skriftlig advarsel. Et flertall er enige i at alternativene ansiennitetstap og nedsettelse i lavere stilling i dag er utdaterte og lite i bruk. Flere påpeker imidlertid at det likevel er et behov for å ha flere reaksjonsformer enn skriftlig advarsel, som kan tilpasses alvorlighetsgraden i forholdet, uten at det medfører oppsigelse eller avskjed. Ansiennitetstap blir av de fleste vurdert som en foreldet og lite praktisk ordning, knyttet til lønnssystemet som gjaldt i staten fram til 1991. En rekke høringsinstanser vil imidlertid videreføre varig eller midlertidig overføring til en mindre betrodd tjeneste.

Mange *arbeidsgivere* er positive til *departementets* forslag og peker på at en overgang til skriftlig advarsel som eneste form for ordningsstraff, vil medføre betydelige forenklinger i regelverket.

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ber departementet om å klargjøre forholdet mellom det som i tjenestemannsloven i dag er omtalt som «alminnelig tjenestlig tilrettevisning» og den foreslåtte «skriftlig advarsel» som en formell reaksjonsform fra arbeidsgiver. *Sivilombudsmannen* uttaler:

«Slik lovforslaget er formulert, er det uklart om det er ment at alle former for skriftlige advarsler nå er å anse som enkeltvedtak med klage rett, eller om det er ment å opprettholde skillet mellom tjenstlige tilrettevisninger, også slike som gis skriftlig, og advarsler som anses som ordningsstraff og dermed er enkeltvedtak.»

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat, UNIO, LO Stat, LO, Parat og Norsk Tjenestemannslag* støtter ikke forslaget i høringen og viser til at balansen i tjenestemannslovutvalgets forslag er vesentlig forskjøvet. De uttaler at de foreslåtte endringene i oppsigelsesreglene henger nøye sammen med utvalgets forslag om fortsatt å ha ordningsstraff med alternative disiplinærforføyningsmuligheter. *Departementets* forslag skaper etter deres syn for liten fleksibilitet og vil innebære et svekket stillingsvern for de ansatte.

*UNIO* og *Politidirektoratet* påpeker at det er særlige behov knyttet til stillinger innenfor politiet, tollvesenet og Forsvaret, og at dagens reaksjonsformer brukes aktivt.

*Akademikerne, Advokatforeningen og Legeforeningen* støtter *departementets* forslag om en endring av ordningen og mener at den med fordel kan avskaffes.

*Datatilsynet* bemerker at personopplysningsloven normalt får anvendelse for lagring av skriftlige advarsler. De påpeker at det kan oppstå tolknings spørsmål om forholdet mellom personopplysningsloven og den foreslåtte bestemmelsen om at skriftlig advarsel skal lagres i personalmappen i fem år. *Datatilsynet* spør om særlovbestemmelsen tar sikte på en uttømmende regulering av sletteplikten for skriftlige advarsler og «anmoder om at departementet presiserer utstrekningen av sletteplikten i lovforarbeid, eventuelt i lovteksten».

### 17.4 Departementets vurderinger og forslag

Høringen bekrefter inntrykket av at det er behov for å videreføre en ordning med ordningsstraff i staten. I statstjenesten er det et behov for å kunne gi en formell reaksjon i tilfeller der en statsansatt eller en embetsmann gjør seg skyldig i kritikkverdige adferd. *Departementet* har i høringen merket seg at det både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden anmodes om flere virkemidler enn forslaget om skriftlig advarsel for å kunne sanksjonere utilbørlig adferd og gjentatte krenkelser av tjenesteplikter. *Departementet* har fått bekreftet inntrykket av at den praktiske reaksjonsformen i dag er skriftlig irettesettelse, men at det er vanskelig for mange å trekke et skarpt skille mellom skriftlig irettesettelse og skriftlig advarsel som gis innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett. *Departementet* ser at forslaget om å innføre skriftlig advarsel som eneste form for ordningsstraff ikke klargjorde dette. *Departementet* ser videre at det er et særlig behov for å kunne benytte ansienni-

tetstap og nedsettelse i stilling, blant annet innenfor etater som politiet og tollvesenet.

*Departementet* foreslår å videreføre en ordning med ordensstraff i staten i form av ansiennitetstap og nedsettelse i stilling for statsansatte, i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag, jf. forslag til § 25. Skriftlig irettesettelse som ordensstraff til statsansatte oppheves. Skriftlig advarsel, som gis innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett, vil kunne dekke arbeidsgivers behov for å påpeke kritikkverdige forhold fra den statsansattes side. Slik skriftlig advarsel vil kunne lede til avskjed, jf. forslag til § 26 bokstav c.

Vedtak om ordensstraff vil som etter gjeldende rett være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd.

Muntlig eller skriftlig advarsel gitt av arbeidsgiver innenfor rammene av styringsretten vil som i dag ikke anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder de tilfeller der arbeidsgiveren viser arbeidstakeren til rette, for eksempel ved å påpeke uønsket adferd eller overtramp hos arbeidstaker.

For embetsmenn er ordensstraff den eneste formelle reaksjonen før en eventuell avskjed. Skriftlig irettesettelse er i dag den praktiske reaksjonsformen overfor denne gruppen. *Departementet* foreslår derfor å videreføre gjeldende rett om skriftlig irettesettelse og ansiennitetstap som ordensstraff for embetsmenn. Embetsmann eller statsansatt som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, og embetsmenn som er dommere, vil fortsatt være unntatt fra bestemmelsen.

*Departementet* foreslår å erstatte begrepet «rulleblad» og «personalkort» i gjeldende lov med «personalmappe». *Departementet* mener at det ikke er tilstrekkelig gode grunner til at det fremdeles skal forhandles frem og reglementsfestes en bestemmelse i hver enkelt statlig virksomhet om tidspunktet for å slette slik anmerkning, det vil si når et vedtak om ordensstraff skal fjernes fra personalmappen. Det foreslås derfor at loven selv fastsetter at ordensstraff ikke kan lagres i personalmappen lengre enn i fem år.

Etter fem år skal ordensstraffen slettes fra den enkelte arbeidstakers personalmappe. Det vil da være regelverk knyttet til arkiv som kommer til anvendelse.

*Departementet* legger til grunn at særregelen om lagring i personalmappe, jf. forslag til § 25 fjerde ledd, vil være å anse som en presisering av slettebestemmelsene i lov av 14. april 2000 nr. 31 om personopplysninger § 28, og vil derfor gå foran denne.

Lagring av skriftlig advarsel gitt innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett, skal fremdeles vurderes etter personopplysningsloven. For slike advarsler kreves at det foretas en konkret vurdering av hvor lenge det er nødvendig å lagre opplysningene for å gjennomføre formålet med registrering av opplysningene.

Så lenge en ordensstraff er lagret i personalmappen, kan den benyttes ved vurderingen av den statsansatte eller embetsmannen, for eksempel ved fungering, tilsetning i ny stilling og nye disiplinærforhold. Når ordensstraffen er slettet, er utgangspunktet at arbeidsgiver skal se bort fra den og ikke lenger kan ta hensyn til den.

Det har vært uavklart i hvilken grad arbeidsgiver kan vise til tidligere ordensstraff som et skjerpene element, dersom arbeidstakeren begår nye forseelser. Høyesterett har ved flere anledninger tatt som utgangspunkt at tidligere ordensstraffer kan virke som et skjerpene element i slike tilfeller. *Departementet* legger derfor til grunn at det i gjentakelsestilfeller etter en konkret vurdering må kunne legges vekt på den statsansattes eller embetsmannens tidligere adferd, selv om en ordensstraff i den tidligere saken er slettet. Hvor lang tid som har gått og om forholdene har noen sammenheng, vil være viktige momenter i vurderingen av om tidligere forhold kan vektlegges. *Departementet* vil understreke at hensynene bak reglene om sletting er at opplysningene ikke skal hefte ved den ansatte etter at ordensstraffen er slettet, og at forholdet er avsluttet. Dersom arbeidsgiver vektlegger tidligere forhold ved vurderingen av nye mislige forhold, må dette begrunnes særskilt.

Arbeidstakere har rett til innsyn i sine personalopplysninger, og det lovfestet derfor ikke spesielt i den nye loven at arbeidstakerne kan be om innsyn i ordensstraff som er lagret i personalmappen.

## 18 Avskjed

### 18.1 Innledning

Avskjed er en av de mest alvorlige reaksjonsformer en arbeidstaker kan ilegges, og innebærer at arbeidstaker må fratre sin stilling med øyeblikkelig virkning. Avskjed av embets- og tjenestemenn er regulert i tjenestemannsloven § 15. Når det gjelder tjenestemenn, angir denne bestemmelsen uttømmende de forhold som kan begrunne avskjed. Bestemmelser om avskjed av embetsmenn finnes dessuten i tjenestemannsloven § 15A og § 10 tredje ledd, jf. § 10 nr. 2 bokstav a og b. For embetsmenn supplerer tjenestemannslovens regler Grunnloven § 22.

Grove tjenesteforsømmelser eller annen utilbørlig adferd som er egnet til å svekke tilliten til tjenesten, kan føre til avskjed. Utilbørlig adferd både i og utenfor tjenesten kan gi grunnlag for avskjed, forutsatt at adferden har betydning for tjenesten. Avskjed har også en kontraktsrettslig begrunnelse, ved at det er en reaksjon på mislighold av arbeidsavtalen.

### 18.2 Gjeldende rett

#### 18.2.1 Avskjed av embets- og tjenestemenn

Tjenestemannsloven § 15 fastsetter vilkår for avskjed for både embetsmenn og tjenestemenn. Bokstav a gjelder adferd i tjenesten, mens bokstav b omfatter adferd både i og utenfor tjenesten. Uansett hvilket alternativ i bestemmelsen som benyttes som grunnlag for avskjed, er det et grunnvilkår for å avskjedige arbeidstakeren at vedkommende har utvist subjektiv skyld (Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 28). Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en rent faktisk overtredelse. Vedkommende må også kunne bebreides forholdet, ved at han eller hun har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

En embets- eller tjenestemann kan etter § 15 første ledd bokstav a avskjediges når vedkommende «har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter». Bestemmelsen opp-

stiller tre alternative grunnlag for avskjed og dekker kun forhold i direkte tilknytning til tjenesten.

Det første alternativet er at tjenestemannen har utvist grov uforstand i tjenesten. Dette gjelder både aktiv overtredelse av tjenesteplikter og unnlater. Med begrepet «uforstand» er det lagt til grunn at adferden må vurderes ut fra en objektiv aktsomhetsnorm i den aktuelle tjenesten (Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 27). Utgangspunktet er hva en gjennomsnittlig, normalt utrustet arbeidstaker i tilsvarende situasjon burde ha forstått og gjort. Ved vurderingen av om uforstanden er grov, er det lagt til grunn at det må foreligge en adferd som både kan bebreides vedkommende, og som må være mer graverende enn alminnelig uaktsomhet. Subjektive elementer vil spille inn. Eksempelvis vil en tjenestemann med høy stilling, lang erfaring osv., lettere havne i den situasjon at adferden kan karakteriseres som grov uforstand. Ved adferd som kan karakteriseres som grov uforstand, er det ikke noe krav at vedkommende har fått advarsel forut for avskjeden.

Det andre alternativet omfatter brudd på tjenesteplikter. Også her er unnlater omfattet. Tjenesteplikter omfatter alle gjøremål som tjenestemannen i kraft av sin stilling skal ivareta. Det må bero på en totalvurdering om tjenestemannen grovt har krenket sine tjenesteplikter. Alternativet gir ikke grunnlag for reaksjon mot mindre tjenesteforsømmelser som samlet sett fremstår som en grov krenkelse.

Det tredje alternativet omfatter gjentakelsestilfeller. Etter dette alternativet er det ikke et krav at krenkelsen må være grov, men det må dreie seg om gjentatte brudd til tross for advarsel eller irettesettelse. I følge forarbeidene har meningen vært å ramme «krenkelse av lydighetsplikten» (Ot.prp. nr. 44 (1976–1977) side 28). Det er et absolutt krav om skriftlighet. Kravet til skriftlighet sikrer bevis både for at advarsel er gitt og advarselens innhold. En skriftlig advarsel bør si noe om at ytterligere reaksjoner vil bli vurdert ved nye mislige forhold, og gjerne hvilke reaksjoner som i så fall er aktuelle. En skriftlig irettesettelse regnes som en ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 14, se nærmere omtale av ordensstraff og skriftlig

advarsel i kapittel 17. En slik irettesettelse bør inneholde en advarsel hvor det fremgår at det kan bli tale om ytterligere konsekvenser dersom adferden fortsetter. Dersom irettesettelsen ikke inneholder en slik advarsel, behøver dette likevel ikke, ut fra en samlet vurdering, være til hinder for å vedta avskjed i neste omgang. Tjenestemannsloven krever ikke at advarselen skal dreie seg om samme tjenesteplikt, eller samme type handling.

Etter tjenestemannsloven § 15 første ledd bokstav b kan embets- eller tjenestemann avskjediges når vedkommende «ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdlig til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen».

«Utilbørlig atferd» vil ofte kunne sammenfalle med uforstandig atferd eller krenkelse av tjenesteplikter etter bokstav a. Hva som anses som utilbørlig atferd vil variere avhengig av hva slags type embete eller stilling vedkommende har, tjeneste og gjeldende samfunnsnormer. Også handlinger utenfor tjenesten, altså handlinger foretatt privat, kan begrunne avskjed etter dette alternativet. Dette er begrunnet med at også forhold utenfor tjenesten kan være så klanderverdige at både den alminnelige rettsbevissthet og det offentlige interesser taler for at vedkommende blir fjernet fra stillingen. Vanligvis skal det imidlertid noe mer til for at adferd utenfor tjenesten skal kunne lede til avskjed enn adferd i tjenesten.

Den utilbørlige adferden må i tillegg føre til at tjenestemannen viser seg uverdlig til sin stilling eller at vedkommende bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Det er viktig å se sammenhengen mellom den utilbørlige adferden og hvilken verdighet, aktelse eller tillit som er nødvendig i den aktuelle stillingen (tjenestemannslovkomitéen side 120, Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 28 og Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) side 30).

Begrepet «uverdlig til sin stilling» angir en moralsk standard som må ses i sammenheng med den samfunnsmessige posisjon og betydning visse tjenestestillinger har. Som eksempel kan det nevnes stillinger i utenriks tjenesten, politi og rettsvesen. Jo høyere, og mer ansvarsfull stilling, desto mindre skal det til for at terskelen for hva som regnes som uverdlig er oversteget.

Det andre alternativet i bokstav b om at vedkommende som følge av den utilbørlige adferden «bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen» har to aspekter, forholdet til publikum og forholdet til tjenesten internt. Vurde-

ringen blir konkret basert på hvilken aktelse eller tillit som er nødvendig for den aktuelle stillingen. Det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle, hvor atferden og stillingen holdes opp mot hverandre. Også her vil tjenestemenn med en høyere stilling lettere kunne bli omfattet. Det er ikke nok at aktelsen eller tilliten er skadet, den må være brutt ned. Det kan likevel ikke kreves at den nødvendige aktelse eller tillit er borte for alltid.

Etter tjenestemannsloven § 15 annet ledd fremgår det at bestemmelsen om avskjed ikke begrenser adgangen til å fradømme en embets- eller tjenestemann stillingen som straff i medhold av straffelovgivningens regler.

### 18.2.2 Særlige avskjedsgrunner for embetsmenn

I tillegg til tjenestemannslovens § 15 er avskjed av embetsmenn regulert i tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. § 10 nr. 2 bokstav a og b, og § 15A.

Etter tjenestemannsloven § 10 nr. 3 kan en embetsmann avskjediges når vedkommende på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, jf. § 10 nr. 2 bokstav a. Videre kan en embetsmann avskjediges når vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket for stillingen, jf. § 10 nr. 2 bokstav b. Disse forholdene utgjør oppsigelsesgrunner for tjenestemenn. I og med at embetsmenn ikke kan sies opp, men må avskjediges, utgjør dette avskjedsgrunner for embetsmenn.

Etter tjenestemannsloven § 15A kan en embetsmann avskjediges ved dom når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldige foreskrevne betingelser for å inneha embetet. Bestemmelsen kom inn i tjenestemannsloven i 2015, og erstattet en bestemmelse i straffelovens ikrafttredelseslov § 10 som ble opphevet i forbindelse med at straffeloven av 2005 trådte i kraft (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) kapittel 16 og Prop. 64 L (2014–2015) kapittel 12). Siden det i annet ledd er presisert at krav om avskjed må gjøres gjeldende ved søksmål, har bestemmelsen størst betydning for uavsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 annet ledd, som kun kan avskjediges ved dom. Avsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 første ledd, kan også avskjediges administrativt ved kongelig resolusjon, etter tjenestemannsloven § 10 nr. 3.

## 18.3 Høringsnotatet

---

### 18.3.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget har foreslått å videreføre reglene om avskjed.

### 18.3.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre reglene om avskjed, med noen strukturelle endringer. Videre foreslo *departementet* å fjerne presiseringen om at bestemmelsen om avskjed ikke begrenser adgangen til å fradømme en embetsmann eller statsansatt stillingen som straff i medhold av straffelovgivningens regler.

## 18.4 Høringsinstansenes syn

---

Det er få av høringsinstansene som har kommentert videreføring av bestemmelsen om avskjed. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Stat* støtter forslaget om å videreføre avskjedsbestemmelsene, og at de enkelte vilkår fortsatt skal fremgå av bestemmelsen. *Unio* støtter departementets forslag om at bestemmelsene om avskjed videreføres og en klargjøring av de enkelte vilkår gjennom en oppdeling av bestemmelsen. *Akademi-kerne, Legeforeningen og Advokatforeningen* skriver at de støtter departementets forslag om å videreføre tjenestemannslovens bestemmelser om avskjed.

## 18.5 Departementets vurderinger og forslag

---

### 18.5.1 Generelt

*Departementet* mener det er behov for regler om avskjed, og foreslår at tjenestemannslovens materielle vilkår for avskjed videreføres. Av hensyn til både å verne om virksomheten selv og for å ivareta tilliten til forvaltningen, kan det i enkelte tilfeller hvor det foreligger alvorlige eller gravevende forhold være nødvendig å avslutte arbeidsforholdet med umiddelbar virkning. Gjeldende vilkår for avskjed er etter *departementets* vurdering godt innarbeidet, og de anses å være dekkende for virksomhetenes behov for å kunne avskjedige en arbeidstaker ved grove tilfeller av krenkelse av tjenesteplikter eller uforstand i eller utenfor tjenesten.

*Departementet* foreslår i § 26 i lovforslaget en oppdeling av vilkårene for avskjed for å tydelig-

gjøre de ulike vilkårene. *Departementet* finner det videre hensiktsmessig å samle alle avskjedsgrunnene for embetsmenn i to bestemmelser, i motsetning til gjeldende tjenestemannslov hvor reglene om avskjed av embetsmenn er spredd mellom alternative bestemmelser. En samling av avskjedsgrunnene for embetsmenn, vil etter *departementets* vurdering innebære en forenkling ved at reglene blir mer tilgjengelige og lettere å finne frem i.

### 18.5.2 Avskjed av statsansatte

*Departementet* har vurdert om avskjedsbestemmelsen bør utformes som en rettslig standard, eller om bestemmelsen bør angi mer konkrete kriterier for når en arbeidstaker kan avskjediges. I arbeidsmiljøloven er avskjedsbestemmelsen utformet som en rettslig standard. Arbeidsmiljøloven § 15-14 fastsetter at arbeidsgiver kan avskjedige en arbeidstaker som «har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen». Etter *departementets* vurdering vil i all hovedsak de forhold som kan føre til avskjed etter gjeldende tjenestemannslov § 15 og etter arbeidsmiljøloven § 15-14, være krenkelser av tjenesteplikter, og dermed være et brudd på den arbeidsavtalen som er inngått. Det vil derfor ikke utgjøre store realitetsendringer å regulere avskjedsadgangen ved en rettslig standard, slik som i arbeidsmiljøloven.

*Departementet* mener, som tjenestemannslovutvalget, at vilkårene for avskjed i dagens tjenestemannslov er godt innarbeidet. En oppstilling av hvilke forhold som kan begrunne avskjed kan gi større forutberegnelighet enn en rettslig standard. For å tydeliggjøre hvilke forhold som kan gi grunnlag for avskjed, foreslår departementet en språklig forenkling ved en oppdeling av vilkårene i tjenestemannsloven § 15, se § 26 i lovforslaget.

*Departementet* viser til at spørsmålet om lovens avskjedsvilkår foreligger, må vurderes opp mot de særlige krav som ligger til stillingen, og hvilken betydning forholdet kan ha for arbeidstakers stilling. Det må foretas en bred helhetsvurdering hvor det både tas hensyn til misligholdets art og alvor, samt arbeidstakers og virksomhetens forhold. *Departementet* legger til grunn at avskjed er en streng reaksjon, og at avskjed kun vil være aktuelt i graverende tilfeller hvor den statsansatte har begått grove pliktbrudd eller utvist stor uforstand.

Adferd som kan begrunne avskjed kan også være straffbar, som for eksempel korrupsjon og underslag som rammes av bestemmelser i straffe-

loven. *Departementet* viser til straffeloven §§ 171 og 172, som fastsetter at tjenestefeil og grovt uakt-som tjenestefeil kan straffes med bøter og fengsel. Straffeloven § 173 fastsetter at misbruk av offentlig myndighet kan straffes med fengsel. Etter straffeloven § 56 kan den som har begått en straff-bar handling som viser at vedkommende er uskik- ket til eller kan misbruke sin stilling, fratas stillin- gen når allmenne hensyn tilsier det.

### 18.5.3 Avskjed av embetsmenn

*Departementet* foreslår at reglene om avskjed av embetsmenn videreføres, og at avskjedsgrunnene for embetsmenn samles og inndeles etter hvorvidt avskjed kan skje ved administrativ beslutning eller ved dom, eller om avskjed kun kan skje ved dom. Dette forslaget har sammenheng med at avsettel- lige embetsmenn kan avskjediges både ved dom og ved administrativ beslutning som fattes av Kon- gen i statsråd, jf. Grunnloven § 22 første ledd. Uavsettelige embetsmenn kan kun avskjediges ved dom, jf. Grunnloven § 22 annet ledd.

### 18.5.4 Saksbehandlingsregler

For omtale av reglene om vedtaksmyndighet, saksbehandlingsregler, klage og søksmål vises det til kapittel 20 og 21.

### 18.5.5 Fradømmelse av stillingen som straff

Etter straffeloven § 56 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke sin stilling, fratas stillingen når allmenne hensyn tilsier det. Det vises for øvrig til straffeloven kapittel 10 om rettig- hetstap. Rettighetstap er en straffereaksjon etter straffeloven § 29. Det fremgår av tjenestemannslo- ven § 15 annet ledd at bestemmelsen om avskjed ikke begrenser adgangen til å fradømme en embets- eller tjenestemann stillingen som straff i medhold av straffelovgivningens regler. Bestem- melsen ble tatt inn i tjenestemannsloven for å gjøre det helt klart at straffelovens regler om avskjed som straff gjelder fullt ut ved siden av de øvrige reglene om avskjed i tjenestemannsloven (Ot.prp. nr. 44 (1976–77) side 29).

*Departementet* legger til grunn at adgangen til å fradømme en embetsmann eller tjenestemann stillingen som straff vil avhenge av det konkrete hjemmelsgrunnlaget. *Departementet* kan ikke se at det er behov for å ha en egen bestemmelse som presiserer dette i loven om statsansatte, og fore- slår å fjerne bestemmelsen både når det gjelder statsansatte og embetsmenn.

## 19 Suspensjon

### 19.1 Innledning

Tjenestemannsloven § 16 regulerer arbeidsgivers adgang til å suspendere embets- og tjenestemenn. Suspensjon innebærer at embets- eller tjenestemannen fjernes midlertidig fra stillingen med øyeblikkelig virkning. For tjenestemenn angir bestemmelsen uttømmende adgangen til suspensjon. For embetsmenn er bestemmelsen supplert av Grunnloven § 22 annet ledd.

Suspensjon er et virkemiddel arbeidsgiver kan benytte når det er grunn til å tro at arbeidstaker har gjort seg skyldig i alvorlige forhold som kan føre til avskjed. Suspensjon av arbeidstaker kan tjene flere formål. Suspensjon kan være nødvendig for at tilliten til forvaltningen ikke skal bli svekket ved at arbeidstaker blir stående i stillingen. Videre kan arbeidsgiver ha behov for å kunne undersøke en mistanke om at arbeidstaker har gjort seg skyldig i adferd som kan føre til avskjed uten at arbeidstaker kan påvirke undersøkelsen ved å fjerne bevis. Suspensjon kan også ivareta hensynet til å sikre gode interne arbeidsforhold og hensiktsmessig drift i en situasjon hvor en ansatt mistenkes for å ha begått grove brudd på tjenesteplikter og/eller straffbare forhold.

### 19.2 Gjeldende rett

#### 19.2.1 Vilkårene for suspensjon

Tjenestemannsloven § 16 nr. 1 oppstiller to vilkår for suspensjon. For det første må det være grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i adferd som kan føre til avskjed etter tjenestemannsloven § 15. Forhold som kan føre til avskjed er dersom en embets- eller tjenestemann har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter, eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter. Videre kan det være avskjedsgrunn når embets- eller tjenestemann ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter med den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. For nærmere omtale av

hvilke forhold som kan føre til avskjed, se kapittel 18 og særmerknadene til lovutkastet §§ 26-28.

Grunnlaget for suspensjon er at det er en konkret mistanke om at en statsansatt eller en embetsmann har gjort seg skyldig i forhold som kan føre til avskjed. Det er ikke krav om at arbeidsgiver har sikre bevis for slik adferd. Et av formålene med en suspensjon kan nettopp være å gi arbeidsgiver mulighet til å undersøke forholdene nærmere uten fare for at bevis blir fjernet.

Avskjed på grunnlag av at en statsansatt eller embetsmann er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste på grunn av sykdom, ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet, eller av andre grunner er varig uskikket for embetet, gir ikke grunnlag for suspensjon. I slike tilfeller vil virksomhetene etter *departementets* vurdering ikke ha samme behov for å få kunne fjerne arbeidstaker fra stillingen med øyeblikkelig virkning som ved mistanke om forhold som kan begrunne avskjed etter de andre grunnlagene.

Det er lagt til grunn at suspensjon også kan anvendes der hvor det antas at grunnlaget for å gå til avskjed etter tidligere straffelovens ikrafttredelseslov § 10, jf. nå tjenestemannsloven § 15A, er oppfylt.

For det andre må suspensjon være nødvendig av hensyn til tjenestens tarv. Uttrykket «tjenestens tarv» er ikke definert i verken lov eller forarbeider og må fortolkes i relasjon til det konkrete avskjedsgrunnlag. Hensynet til etterforskning og fare for at bevis forspilles, eller om det vil virke skadelig for tjenesten om vedkommende gjenopptok arbeidet, inngår i vurderingen.

Suspensjon er et alvorlig inngrep overfor en ansatt, og det bør vurderes om det er mulighet for andre mindre inngripende tiltak.

#### 19.2.2 Virkninger av suspensjon

Suspensjon innebærer at embets- eller tjenestemannen fjernes midlertidig fra stillingen med øyeblikkelig virkning. Det dreier seg om en tidsbegrenset tilsidesettelse av arbeidsytelsen. Arbeids-



takeren har ikke adgang til å utføre sitt arbeid eller oppholde seg på arbeidssstedet.

Det er imidlertid visse tjenesteplikter som fortsatt består, som lojalitetsplikt og taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 flg.

Er det truffet vedtak om suspensjon, skal avskjedssaken fremmes uten unødig opphold, jf. § 16 nr. 3. Det fremgår av forarbeidene at det er all mulig grunn til å minne om plikten til rask behandling (Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 30).

En suspendert tjenestemann har krav på stillingens lønn frem til det foreligger avskjedsvedtak, jf. § 16 nr. 5. Dersom avskjedsvedtaket påklages, har tjenestemannen rett på lønn frem til det er fattet vedtak i klagesaken. Det kan gjøres fradrag for inntekt vedkommende måtte få ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden. Det må antas at fradraget kun gjelder for inntekt tjenestemannen får som følge av suspensjonen. Det innebærer at det ikke skal gjøres fradrag for annen inntekt tjenestemannen hadde før suspensjonsvedtaket ble truffet.

Embetsmenn som er suspendert, får i medhold av bestemmelsen i § 16 nr. 5 første punktum beholde stillingens lønn inntil avskjedsvedtaket er truffet av Kongen i statsråd. Etter dette tidspunktet reguleres lønsspørsmålet av bestemmelsen i Grunnloven § 22. Bestemmelsen slår fast at avsettelige embetsmenn som avskjediges, oppbeholder to tredjedeler av lønnen inntil det neste Storting har avgjort spørsmålet om de skal tilstå pensjon. Uavsettelige embetsmenn, som er suspendert, vil motta lønn inntil de rettskraftig er fradømt embetet. Her vil rettskraftig dom ha samme virkning som avskjedsvedtak i § 16 nr. 5 første punktum.

### 19.2.3 Ophør av suspensjon

En suspensjon skal opphøre dersom vilkårene for suspensjonen ikke lenger er til stede. Dette gjelder både dersom det ikke lenger er grunn til å anta at tjenestemannen har gjort seg skyldig i adferd som kan lede til avskjed, og dersom suspensjon ikke lenger er nødvendig av hensyn til tjenestens tarv. Videre skal et suspensjonsvedtak oppheves dersom innledet strafforfølgning innstilles eller avskjedssak for domstolene trekkes tilbake. Suspensjonen skal også opphøre dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder. Dette følger av tjenestemannsloven § 16 nr. 1 annet og tredje punktum og § 16 nr. 2 første punktum. Dersom det treffes endelig vedtak om avskjed faller suspensjonsvedtaket bort uten noen særskilt avgjørelse.

### 19.2.4 Forlengelse av suspensjon

I enkelte tilfeller kan suspensjonen forlenges med inntil seks måneder av gangen til saken er endelig avgjort. Suspensjonen kan forlenges dersom det er reist tiltale for adferd som kan begrunne avskjed etter tjenestemannsloven § 15, eller kan medføre tjenestens tap som straff, eller det er reist sivilt søksmål til fradømmelse av embetet etter § 15A. Dette følger av tjenestemannsloven § 16 nr. 2 annet punktum.

Suspensjonen kan også forlenges om embets- eller tjenestemannen har en særlig betrodd stilling og det ville virke skadelig for tjenesten om vedkommende gjenopptok arbeidet før avgjørelse er truffet, eller vedkommende kan forspille bevis som trengs ved avgjørelse av avskjedssaken. Dette følger av tjenestemannsloven § 16 nr. 2 tredje punktum. Det er lagt til grunn at «særlig betrodd stilling» omfatter høyere stillinger som er tillagt lederfunksjon, i alle fall embetsmenn og tjenestemenn på tilsvarende nivå, samt stillinger som innebærer høy grad av tillit til innehaveren. For å forlenge suspensjonen, må det i tillegg virke skadelig for tjenesten om vedkommende gjenopptok arbeidet før avgjørelse er truffet, eller være fare for at vedkommende kan forspille bevis som trengs ved avgjørelse av avskjedssaken.

### 19.2.5 Overføring til annen mindre betrodd tjeneste

Tjenestemannsloven § 16 nr. 4 fastslår at alle tjenestemenn, samt embetsmenn ved regjeringens kontorer, i forsvaret eller utenriks-tjenesten, i stedet for suspensjon, midlertidig kan overføres til annen, mindre betrodd tjeneste. Overføring til annen tjeneste er et mindre drastisk tiltak enn suspensjon. For overføring til annen tjeneste gjelder de samme regler som for suspensjon. Dette innebærer blant annet at tjenestemannen har krav på den tidligere stillingens lønn etter overføringen og inntil det foreligger avskjedsvedtak.

### 19.2.6 Saksbehandlingsregler

Vedtak om suspensjon er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2. Vedtaksmyndigheten ligger som hovedregel hos tilsettingsorganet hvis ikke det ved reglement er bestemt at vedtaket skal treffes av et innstillingsråd, jf. tjenestemannsloven § 17. nr. 3. I saker som krever særlig rask avgjørelse, kan vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste også treffes av foresatt tjenestemyndighet, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 4. For

nærmere omtale av saksbehandlingsreglene, se kapittel 20.

I teorien har det vært reist tvil om hvilken forvaltningsrettslig status en avgjørelse om overføring har, eksempelvis om det regnes som et enkeltvedtak og om reglene om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage skal anvendes. Det er fremhevet i forarbeidene at muligheten for å benytte et mildere tiltak enn suspensjon, ikke må føre til noen glidning med hensyn til de materielle vilkår for når slike tiltak kan iverksettes (Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 331).

### 19.3 Høringsnotatet

#### 19.3.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget foreslo å videreføre reglene om suspensjon, med noen mindre endringer og forenklinger. Utvalget foreslo at arbeidstakere i staten bare kan suspenderes dersom det foreligger mistanke om adferd som kan begrunne avskjed, og dersom det er nødvendig med suspensjon ut i fra virksomhetens behov. Utvalget foreslo også at en suspensjon i utgangspunktet ikke skal vare lenger enn seks måneder, men at suspensjonen kan forlenges i særlige tilfeller.

Utvalget foreslo videre at arbeidsgivers adgang til å overføre arbeidstakere til mindre betrodd tjeneste, som alternativ til suspensjon, oppheves. Dette skal ikke være til hinder for at partene kan avtale at arbeidstakeren settes til andre oppgaver enn det som ellers tilligger stillingen.

#### 19.3.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre reglene om suspensjon, men med noen mindre endringer. *Departementet* foreslo å presisere i loven at arbeidsgiver fortløpende må vurdere om vilkårene for suspensjonen fortsatt er til stede. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, må suspensjonen opphøre. Videre foreslo *departementet* å lovfeste at suspensjonen kan forlenges dersom særlige forhold tilsier det. Dette vil i hovedsak omfatte de samme forhold som begrunner en forlengelse i dag, men vil også kunne omfatte andre forhold. *Departementet* foreslo at det ikke skal angis noen tidsbegrensning for forlengelsen, men at ansettelsesmyndigheten ved en forlengelse selv må fastsette en frist for hvor lang tid suspensjonen skal vare. *Departementet* foreslo å fastsette i lov at

forvaltningsloven kapittel IV ikke skal få anvendelse på vedtak om suspensjon.

Videre har *departementet* i høringsnotatet stilt spørsmål ved om regelen om at statsansatte midlertidig kan overføres til annen mindre betrodd tjeneste, som et alternativ til suspensjon, bør videreføres eller oppheves.

### 19.4 Høringsinstansenes syn

*Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Difø, Advokatforeningen, Akademikerne og Parat* er noen av høringsinstansene som mener at det ikke er behov for å videreføre regelen om overføring av ansatte til mindre betrodd stilling. *Politidirektoratet* uttaler:

«Dette er en ordning som i liten utstrekning anvendes i Poli- og lensmannsetaten, som en følge av den signaleffekten en slik overføring vil sende dersom den brukes i tilfeller der arbeidsgiver mener at det foreligger avskjedsgrunnlag.»

Flere av høringsinstansene, blant annet *Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Domstoladministrasjonen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og NTL*, mener det fortsatt vil være behov for å kunne midlertidig omplassere personer til en annen mindre betrodd stilling. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* vektlegger at overføring til mindre betrodd stilling er en mildere reaksjon enn suspensjon og at dette i noen tilfeller kan være tilstrekkelig. De skriver:

«At overføringen, under forutsetning av at vilkårene for suspensjon for øvrig er oppfylt, kan pålegges ensidig (altså uavhengig av avtale) fyller en selvstendig funksjon.»

*Advokatforeningen* reiser spørsmål ved om bestemmelsen om suspensjon også bør inneholde en henvisning til situasjoner der statsansatte er varig uskikket for stillingen. *Unio* støtter bestemmelsen om suspensjon, men skriver at de «er skeptiske til innskrenkninger i muligheten til å suspendere utover 6 måneder». De skriver at de ser det som «meget uheldig om muligheten til å suspendere som hovedregel ikke kan forlenges utover seks måneder». *Miljødirektoratet* uttaler at bestemmelsen om at suspensjonen skal oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder gir arbeidstaker et viktig vern, sam-

tidig som bestemmelsen virker skjerpende på arbeidsgivers krav til forsvarlig saksbehandling.

*Jernbaneverket* er enige i at forvaltningsloven kapittel IV ikke skal gjelde for vedtak om suspensjon. *NTL* mener at det kan være hensiktsmessig med unntak fra deler av forvaltningsloven kapittel IV, men mener det er unødvendig og uheldig å unnta suspensjonssaker fra hele kapittelet. *Jernbaneverket* kommenterer også at det er vanskelig å forstå hvorfor disse vedtakene fortsatt skal være omfattet av reglene i forvaltningsloven kapittel V og VI. *Jernbaneverket* uttaler:

«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.»

*Samferdselsdepartementet* mener også at det er unødvendig å ha klagebehandling på et vedtak som etter sitt formål bare skal ha en midlertidig virkning.

## 19.5 Departementets vurderinger og forslag

### 19.5.1 Generelt

*Departementet* mener at arbeidsgiver i enkelte tilfeller vil kunne ha et beskyttelsesverdig behov for å kunne pålegge statsansatte å fratru arbeidsforholdet midlertidig og med øyeblikkelig virkning. Suspensjon kan være et viktig virkemiddel for statlige virksomheter i situasjoner hvor en arbeidstaker mistenkes for å ha begått alvorlige forhold som kan føre til avskjed. I noen situasjoner kan det være skadelig for virksomheten at en arbeidstaker fortsetter i sitt arbeid. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom det er konkret mistanke om at en arbeidstaker har begått underslag, korrupsjon eller andre alvorlige forhold som kan være straffbare. I slike situasjoner kan suspensjon være nødvendig for at tilliten til forvaltningen ikke skal svekkes ved at arbeidstaker blir stående i stillingen. Suspensjon kan også være nødvendig for å sikre at nærmere undersøkelser av de faktiske forhold kan foretas uten risiko for at arbeidstaker kan fjerne bevis, og for å sikre gode interne arbeidsforhold og hensiktsmessig drift mens nærmere undersøkelser og forberedelser av en avskjedssak pågår. Det vil uansett dreie seg om

graverende tilfeller som kan utgjøre grunnlag for avskjed.

*Departementet* foreslår å videreføre reglene om suspensjon, men med noen mindre endringer fra gjeldende tjenestemannslov § 16. *Departementet* foreslår en forenkling av reglene ved en mer systematisk og pedagogisk oppbygning av bestemmelsen, samt en språklig modernisering, jf. § 29 i lovforslaget. Bestemmelsen er bygget opp etter tilsvarende systematikk som suspensjonsbestemmelsen inntatt i arbeidsmiljøloven § 15-13. Det var først ved arbeidsmiljøloven av 2005 at en bestemmelse om suspensjon ble innført i den generelle arbeidsretten. Det anses viktig å videreføre suspensjonsadgangen i staten. Det er et like stort behov for å benytte suspensjon i saker i staten, som i det øvrige arbeidsliv.

Den foreslåtte bestemmelsen vil uttømmende regulere adgangen til suspensjon av statsansatte. Når det gjelder embetsmenn, vil bestemmelsen supplere Grunnloven § 22.

*Departementet* foreslår at forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak ikke skal gjelde for vedtak om suspensjon, jf. lovforslaget § 29 sjettede ledd.

### 19.5.2 Villkår for suspensjon

*Departementet* foreslår å videreføre villkårene for suspensjon. To villkår må være oppfylt for at en arbeidstaker kan suspenderes. Det må være grunn til å anta at en statsansatt eller embetsmann har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed, og tjenestens eller virksomhetens behov må tilsi at vedkommende suspenderes, jf. § 29 første ledd i lovforslaget.

For nærmere omtale av hvilke forhold som kan føre til avskjed, se kapittel 18 og særmerkningene til lovutkastet §§ 26-28.

*Departementet* er av den oppfatning at uttrykket «tjenestens tarv» er utdatert. *Departementet* mener det er hensiktsmessig å endre ordlyden, og at dette begrepet blir byttet med begrepet «tjenestens eller virksomhetens behov». Dette innebærer ingen realitetsendring av begrepets innhold sammenlignet med gjeldende tjenestemannslov § 16 nr. 1. I vurderingen av om virksomhetens behov tilsier at suspensjon er nødvendig, er det ikke bare behovet til tjenesten eller virksomheten som sådan som må vurderes. Det må vurderes om suspensjon er nødvendig ut fra et samfunnsmessig perspektiv, hvor hensynet til tilliten til forvaltningen vil være av betydning. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom en arbeidstaker mistenkes for å ha begått korrupsjon eller underslag, eller andre

alvorlige straffbare forhold. Også muligheten for å kunne undersøke de faktiske forhold nærmere uten risiko for at bevis fjernes, og hensynet til å sikre gode interne arbeidsforhold og hensiktsmessig drift mens nærmere undersøkelser og forberedelser av en avskjedssak pågår, kan medføre behov for å suspendere en arbeidstaker.

### 19.5.3 Varighet og opphør av suspensjon

Etter *departementets* vurdering er suspensjon et inngripende tiltak overfor arbeidstaker. Det bør derfor av hensyn til arbeidstaker være en tidsmessig begrensning for suspensjonsvedtak.

Etter gjeldende rett skal en suspensjon opphøre dersom det ikke lenger foreligger grunnlag for suspensjonen. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom nærmere undersøkelser viser at det ikke foreligger grunnlag for avskjed eller en innledd straffefølgning innstilles. Etter at et vedtak om suspensjon er fattet, har arbeidsgiver etter gjeldende rett en plikt til å foreta nærmere undersøkelser og forberede en eventuell avskjedssak uten ugrunnet opphold (Ot.prp. nr. 72 (1981–82) side 30). Fordi suspensjon er et sterkt virkemiddel, foreslår *departementet* at det fremgår uttrykkelig av loven at arbeidsgiver fortløpende må vurdere om vilkårene for suspensjon fortsatt er til stede, og at suspensjonen straks skal oppheves dersom dette ikke er tilfelle, jf. § 29 annet ledd i lovforslaget.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at et suspensjonsvedtak i utgangspunktet ikke skal vare lenger enn seks måneder. Suspensjonen skal oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder, jf. forslag til § 29 tredje ledd første punktum. Dette gir arbeidstaker et viktig vern, samtidig som bestemmelsen virker skjerpende på arbeidsgivers plikt til å foreta nærmere undersøkelser og forberede en eventuell avskjedssak uten ugrunnet opphold.

### 19.5.4 Forlengelse av suspensjon

Selv om det foreslås at et suspensjonsvedtak skal ha en tidsmessig begrensning på seks måneder, mener *departementet* at det kan være situasjoner hvor det vil være nødvendig å forlenge en suspensjon. *Departementet* foreslår derfor å videreføre gjeldende rett om at et suspensjonsvedtak kan forlenges. Adgangen til forlengelse av suspensjon foreslås gitt en annen språklig utforming, men vil i hovedsak omfatte de samme forhold som kan begrunne forlengelse av suspensjon etter tjenestemannsloven § 16 nr. 2 i dag. Bestemmelsen vil

imidlertid også kunne omfatte andre forhold. En suspensjon kan for eksempel forlenges dersom klage over avskjedsvedtaket ikke er endelig avgjort innen seks måneder. Etter *departementets* vurdering er det derfor hensiktsmessig at loven angir at en suspensjon kan forlenges dersom «særlige forhold tilsier det», jf. forslag til § 29 tredje ledd annet punktum. En slik utforming av lovbestemmelsen vil også harmonere bedre med tilsvarende regulering i arbeidsmiljøloven § 15-13.

En suspensjon kan forlenges dersom det er reist tiltale mot den statsansatte eller embetsmannen for adferd som kan begrunne avskjed etter § 26, eller som kan medføre tap av tjenesten som straff. Det vises til straffeloven kapittel 10 om rettighetstap. Etter straffeloven § 56 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke sin stilling, fratas stillingen når allmenne hensyn tilsier det. Rettighetstap er en straffereaksjon etter straffeloven § 29. Det vises videre til straffeloven §§ 171 og 172, som fastsetter at tjenestefeil og grovt uaktsom tjenestefeil kan straffes med bøter og fengsel. Straffeloven § 173 fastsetter at misbruk av offentlig myndighet kan straffes med fengsel.

Videre kan det være reist sivilt søksmål til fradømmelse av embetet etter forslag til §§ 26, 27 første ledd bokstav c til f eller 28. Sistnevnte bestemmelse er en videreføring av tjenestemannsloven § 15A. Etter denne bestemmelsen kan en embetsmann avskjediges ved dom når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldige foreskrevne betingelser for å inneha embetet. For nærmere omtale av denne bestemmelsen vises det til særmerknadene til denne paragrafen.

Suspensjon kan i tillegg forlenges dersom vedkommende har en særlig betrodd stilling og det ville virke skadelig for tjenesten om vedkommende gjenopptok arbeidet før avgjørelse er truffet, eller vedkommende kan forspille bevis som trengs ved avgjørelse av avskjedssaken. «Særlig betrodd» må bety stillinger på et visst høyere nivå. Videre må det legges vekt på at stillingen er tillagt særlige funksjoner som innebærer en høy grad av tillit til innehaveren. Ved vurderingen av hva som er «skadelig for tjenesten», må man blant annet se på hensynet til stillingens anseelse, samt hensynet til tillit til forvaltningen generelt. Alternativet om at arbeidstakeren kan «forspille bevis» vil kunne være aktuelt hvis vedkommende har tilgang til opplysninger som kan være relevante bevis i saken, og har mulighet til å fjerne disse. Det må

foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle om det foreligger en anledning til å forspille bevis.

*Departementet* foreslår ikke at loven angir noen tidsbegrensning for forlengelse av suspensjonen. Ansettelsesmyndigheten må ved en forlengelse selv fastsette en frist for hvor lang tid forlengelsen skal vare. Dette må vurderes konkret ut fra forholdet i saken.

### 19.5.5 Overføring til mindre betrodd tjeneste

Tjenestemannsloven § 16 nr. 4 fastslår at alle tjenestemenn, samt embetsmenn ved regjeringens kontorer, i forsvaret eller utenriktjenesten, i stedet for suspensjon, midlertidig kan overføres til annen, mindre betrodd tjeneste. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å oppheve denne bestemmelsen, og viser til at partene kan avtale at arbeidstaker settes til andre oppgaver enn det som ellers ligger til stillingen. I høringsnotatet stiller *departementet* spørsmål ved om regelen bør videreføres eller oppheves. *Departementet* viser til at en enighet mellom partene om at arbeidstaker kan utføre andre oppgaver også kan avtales i dag. Spørsmålet er om arbeidsgiver har behov for en lovhjemmel som gir adgang til å pålegge en slik overføring når arbeidstaker motsetter seg dette.

På den ene side vil en slik hjemmel gi arbeidsgiver mulighet til å reagere med en mildere reaksjon overfor arbeidstaker enn suspensjon. På den annen side vil en overføring til en mindre betrodd stilling kunne være et uheldig signal å gi dersom det ellers ville være aktuelt å suspendere en statsansatt eller en embetsmann fra stillingen.

Høringsinstansene har gitt uttrykk for noe ulike oppfatninger både når det gjelder behovet for og hensiktsmessigheten av en slik bestemmelse. Noen av høringsinstansene uttaler at dette er en hjemmel de benytter, som de mener det er behov for og som derfor bør videreføres. Andre høringsinstanser uttaler at denne hjemmelen ikke benyttes, og at det ikke er behov for at den videreføres.

*Departementet* viser til at flere av høringsinstansene uttaler at hjemmelen til å overføre en statsansatt eller embetsmann til en mindre betrodd stilling er i bruk, og at de mener at det også er behov for å videreføre denne. Det pekes på at overføring til mindre betrodd stilling er et mindre inngripende tiltak overfor arbeidstaker der dette kan være hensiktsmessig, og at det har egenverdi at arbeidsgiver kan pålegge dette ensidig og ikke er avhengig av at arbeidstaker er villig til å inngå avtale om dette. *Departementet* foreslår derfor at denne bestemmelsen videreføres, jf. lovforslaget § 29 fjerde ledd.

### 19.5.6 Lønn under suspensjon

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett om at en suspendert statsansatt eller embetsmann har krav på stillingens lønn frem til suspensjonen opphører, jf. forslaget til § 29 femte ledd. Vedkommende bør ikke bli stående uten inntekt mens en mistanke om forhold som kan føre til avskjed er under nærmere undersøkelse og vurdering. Der som suspensjonsvedtaket påklages, har statsansatt eller avsettelig embetsmann rett på lønn frem til det er fattet vedtak i klagesaken.

Det kan gjøres fradrag for inntekt vedkommende måtte få ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden. Fradraget gjelder kun for inntekt en statsansatt eller embetsmann får som følge av suspensjonen. Det innebærer at det ikke skal gjøres fradrag for annen inntekt vedkommende hadde før suspensjonsvedtaket ble truffet.

### 19.5.7 Saksbehandlingsregler

Et vedtak om suspensjon er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, og de vanlige reglene for saksforberedelse får anvendelse. I høringsnotatet foreslo *departementet* at forvaltningsloven kapittel IV ikke skulle gjelde for disse sakene.

For at et suspensjonsvedtak skal ha den tilsluttede virkningen er det helt avgjørende at vedtaket fattes raskt. Det er likevel viktig at man sikrer et så godt grunnlag for beslutningen som mulig. Etter *departementet*'s vurdering er det upraktisk dersom blant annet reglene om forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 og kravet om å forelegge opplysninger for parten etter § 17 annet ledd første punktum alltid skal komme til anvendelse for vedtak om suspensjon. *Departementet* viser til at forvaltningsloven § 16 gir adgang til å unnlate forhåndsvarsling blant annet dersom det vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. *Departementet* viser videre til at forvaltningsloven § 17 gir adgang til å unnlate at opplysninger forelegges en part blant annet dersom rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser.

*Departementet* har på denne bakgrunn kommet til at gjeldende rett videreføres, som innebærer at forslaget fra høringsnotatet ikke fremmes.

For nærmere omtale av reglene om vedtaksmyndighet, saksbehandlingsregler, klage og søksmål vises det til kapittel 20 og 21.

## 20 Saksbehandlingsregler og vedtaksmyndighet

### 20.1 Gjeldende rett

---

#### 20.1.1 Generelt

Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd er avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed, forflytning av offentlig tjenestemann og ileggelse av ordensstraff og tilståelse av pensjon, definert som enkeltvedtak. Dette innebærer at saksbehandlingen i disse sakene må følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler i kapitlene IV, V og VI. I tillegg gjelder de ordinære saksbehandlingsregler i forvaltningssaker, jf. kapitlene II og III.

Tjenestemannsloven har særlige saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til forvaltningsloven, jf. tjenestemannsloven §§ 17, 18 og 19. I tillegg til forvaltningsloven og tjenestemannsloven skal virksomhetene ha et personalreglement som supplerer saksbehandlingsreglene. Når det gjelder de særlige saksbehandlingsreglene som gjelder vedtak om suspensjon etter tjenestemannsloven § 16, og de generelle reglene for klage og søksmål, se kapittel 19 og kapittel 21.

#### 20.1.2 Vedtaksmyndighet

Uavsettelige embetsmenn som er omhandlet i Grunnloven § 22 annet ledd, kan før oppnådd aldersgrense bare avskjediges ved dom. Avsettelige embetsmenn som er omhandlet i Grunnloven § 22 første ledd, kan også avskjediges av Kongen i statsråd. Kongen i statsråd treffer vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste etter tjenestemannsloven § 16. Dette følger av tjenestemannsloven § 17 nr. 1. Etter § 17 nr. 2 kan Kongen gi vedkommende departement fullmakt til å gi embetsmenn avskjed etter søknad, eller ved oppnådd aldersgrense, vedta opphør av suspensjon eller konstitusjon, eller ilegge ordensstraff. Det samme gjelder tjenestemann som tilsettes av Kongen i statsråd. Delegasjon til fagdepartementene er gjort, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 2 og kongelig resolusjon av 11. november 1983 nr. 1607.

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed eller suspensjon av en tjenestemann treffes som

hovedregel av tilsettingsorganet, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 3. I personalreglement vil det være fastsatt hvem som har myndighet til å treffe vedtak, normalt et tilsettingsråd, et kollegialt styre, et sentralt tilsettingsråd eller et innstillingsråd. Kollegiale organer er egne forvaltningsorganer i saker om oppsigelse mv. Medlemmene i rådet eller styret kan ikke instrueres, verken fra arbeidsgiver, fra styret eller fra leder eller medlemmer i den fagforening som tjenestemannsrepresentantene er utpekt fra.

I saker som krever særlig rask avgjørelse, kan vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste også treffes av foresatt tjenestemyndighet, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 4. Vedtaket skal straks meldes til den som ellers skulle truffet det og til det departement virksomheten hører under. Vedkommende organ eller departement kan omgjøre vedtaket og kan også treffe vedtak om suspensjon eller overføring til mindre betrodd stilling om vilkårene for det foreligger. For embetsmenn reiser forholdet til Grunnloven § 22 særlige spørsmål i saker som krever rask avgjørelse. Det er ikke åpenbart at foresatt tjenestemyndighet kan treffe vedtak om suspensjon av embetsmann.

#### 20.1.3 Forvaltningslovens saksbehandlingsregler

Enkeltvedtak må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI. Dette innebærer blant annet at en part, som ikke allerede ved søknad eller som på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis mulighet for å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Et forhåndsvarsel skal gi informasjon om hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. «Tarv» må forstås som partens interesser eller behov i saken.

Videre må enkeltvedtak tilfredsstillende forvaltningslovens krav til utforming og begrunnelse av vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 23, 24 og 25. Etter at det er truffet vedtak skal administrasjonen sende underretning til tjenestemannen om vedta-

ket, jf. forvaltningsloven § 27. Underretning skal gis så snart som mulig etter at saken er ferdigbehandlet. Underretningen skal være skriftlig og inneholde begrunnelsen for vedtaket.

#### 20.1.4 Tjenestemannslovens saksbehandlingsregler

Tjenestemannsloven § 18 nr. 1 fastsetter at før en tjenestemann ilegges ordensstraff, sies opp eller avskjediges, skal vedkommende i tillegg til sine rettigheter etter forvaltningsloven, gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre saken. Tjenestemannens rett til å uttale seg bygger på det kontradiktoriske prinsipp, som betyr at den som saken angår har krav på informasjon om hva saken gjelder og skal gis rett til å uttale seg og legge frem sitt syn. Under møtet med tilsettingsorganet har tjenestemannen rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver. I de tilfeller der avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen i statsråd, skjer forklaringen for vedkommende departement, jf. § 18 nr. 1 siste punktum.

I tjenestemannsloven § 18 nr. 2 er det gitt en særregel om at dersom det i et styre eller tilsettingsråd ikke er flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff, kan hvert medlem av mindretallet kreve saken avgjort av vedkommende departement eller den myndighet som er bestemt ved reglement. Det samme gjelder hvor et mindretall ønsker en ilagt ordensstraff skjerpet. Etter tjenestemannsloven § 18 nr. 3 kan også embets- eller tjenestemann kreve bevisopptak som nevnt i domstoloven § 43 annet ledd når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndighet som avgjør eller forbereder saken.

## 20.2 Høringsnotatet

### 20.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget har i hovedsak anbefalt å videreføre reglene om hvem som kan treffe vedtak, saksbehandling og hvem som er klageinstans. Utvalget foreslår at regelen i tjenestemannsloven § 18 nr. 2 om at et medlem av mindretallet i et styre eller råd kan kreve saken avgjort av vedkommende departement eller den myndighet som er bestemt i reglement, oppheves. Tjenestemannslovutvalget har foreslått at også regelen om at tjenestemann kan kreve bevisopptak etter tjenestemannsloven § 18 nr. 3 oppheves.

### 20.2.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre regelen om at ansettelsesorganet kan treffe vedtak om oppsigelse, ordensstraff (skriftlig advarsel), avskjed og suspensjon. *Departementet* foreslo også å oppheve adgangen til å legge vedtaksmyndigheten til et innstillingsråd, kollegialt styre eller et sentralt tilsettingsråd om tilsettingsretten ellers er lagt til et lokalt eller regionalt tilsettingsråd.

Videre foreslo *departementet* at forvaltningslovens saksbehandlingsregler fortsatt skal gjelde for statsansatte. *Departementet* foreslo også å videreføre de særskilte saksbehandlingsreglene i tjenestemannsloven, med unntak av regelen i tjenestemannsloven § 18 nr. 2. (mindretallsanke).

I høringsnotatet ba *departementet* også om innspill på om det er behov for å videreføre adgangen til å kreve bevisopptak etter domstolovens § 43 annet ledd.

## 20.3 Høringsinstansenes syn

*YS Stat* støtter en opprydding og forenkling av saksbehandlingsreglene, og at forvaltningslovens regler om klage mv. fortsatt skal ha anvendelse i oppsigelsessaker. *Unio* støtter også departementets konklusjon om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven fortsatt skal gjelde. *Advokatforeningen* savner en nærmere vurdering av om beslutninger knyttet til personalforvaltningen fortsatt bør være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Etter Advokatforeningens syn er de arbeidsrettslige saklighetsprinsipper dekkende, og vil gi et mer enhetlig vern av de statsansatte, ved å kun anvende de arbeidsrettslige normene.

*Helse- og omsorgsdepartementet* uttaler at det bør klargjøres om retten til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak om oppsigelse mv. også gjelder overfor klageorganet.

*Universitetet i Bergen* kjenner ikke til at ordningen med «mindretallsanke» har vært benyttet, og slutter seg til at den oppheves. Det samme gjør *Akademikerne*. *Politidirektoratet* er imidlertid ikke enig i at adgangen til «mindretallsanke» bør fjernes, da de mener det kan gi uheldige og urimelige utslag. *Unio* fremholder at forslaget om at et mindretall i lokalt råd ikke lenger kan anke til overordnet organ, vil kunne føre til en dårligere rettsikkerhet.

*Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler:

«Et argument mot å oppheve tjenestemenns adgang til å kreve bevisopptak, ligger i at avskjed vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. Etter domstolloven § 43 annet ledd kan forvaltningsorganet kreve bevisopptak i saker om enkeltvedtak. Opphevelse av tjenestemenns adgang til å kreve bevisopptak i saker om avskjed kan dermed skape en skjevhet mellom partenes prosessuelle stilling. Dette selv om bevisopptak i praksis sjelden begjæres av noen av partene.»

*De nasjonale forskningsetiske komiteene mener adgangen til å kreve bevisopptak for domstolene ved avskjedssaker må videreføres. De skriver at det neppe er stort behov for bestemmelsen, men at de anser den som en «helt nødvendig sikkerhetsventil».*

## 20.4 Departementets vurderinger og forslag

### 20.4.1 Myndighet til å treffe vedtak som gjelder statsansatt

I tråd med utvalgets anbefaling, foreslår *departementet* en videreføring av regelen om at ansettelsesorganet kan treffe vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon, jf. lovforslaget § 30. *Departementet* viser til viktigheten av at slike saker blir behandlet på en betryggende måte. I de fleste tilfeller vil ansettelsesorganet være et kollegialt organ, enten ansettelsesråd eller et styre. Kollegiale organer vil bidra til en mer betryggende saksbehandling og øke tilliten til at det er lagt vekt på saklige hensyn, samt gi de ansatte medbestemmelse i prosessene.

*Departementet* foreslår å oppheve muligheten for i personalreglement å gi et innstillingsråd, kollegialt styre eller et sentralt tilsettingsråd myndighet til å treffe vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed, dersom tilsettingsretten ellers er lagt til et lokalt eller regionalt tilsettingsråd. Etter hva departementet er kjent med, er adgangen lite benyttet. Opphevelse av bestemmelsen vil dermed innebære en forenkling av loven og systemet. For øvrig, når det gjelder innstillingsråd, vil det etter lovforslaget kun være i departementene det etter personalreglement fremdeles vil eksistere et innstillingsråd, jf. kapittel 11 og lovforslaget § 5 første og fjerde ledd. Som en konsekvens av forslaget om at hovedregelen etter loven vil være at nærmeste leder avgir innstilling, og det ikke lenger vil være noe innstillingsråd i de aller

fleste statlige virksomheter, bortfaller også tjenestemannsloven § 17 nr. 3 når det gjelder innstillingsråd.

I samsvar med utvalgets anbefaling foreslår *departementet* at regelen om at arbeidsgiver kan treffe vedtak om suspensjon av statsansatt eller overføring til annen tjeneste i saker som krever rask avgjørelse, videreføres, jf. forslag til § 30 nr. 2. Med arbeidsgiver menes her en person som utøver den daglige arbeidsgivermyndigheten overfor den ansatte. *Departementet* viser til at virksomheten i de tilfeller hvor suspensjon er aktuelt, av hensyn til sakens art kan ha behov for å kunne treffe vedtak raskt. I slike saker skal melding om vedtaket straks gis til ansettelsesmyndigheten, som kan omgjøre vedtaket eller treffe nytt vedtak.

### 20.4.2 Myndighet til å treffe vedtak som gjelder embetsmenn og statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd

*Departementet* foreslår at reglene om myndighet til å fatte vedtak som gjelder embetsmenn og statsansatte beskikket av Kongen i statsråd videreføres, jf. forslag til § 31.

*Departementet* foreslår at fagdepartementet kan fatte vedtak om suspensjon av embetsmann i saker som krever særlig rask avgjørelse, jf. forslag til § 31 nr. 3. For nærmere vurdering vises til merknaden til bestemmelsen.

### 20.4.3 Forvaltningslovens anvendelse

*Departementet* viser til at utvalget har vurdert om saksbehandlingsreglene i staten bør være de samme som for stillingsvernsaker i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget viser til at det på den ene side kan hevdes at dagens saksbehandlings- og prosessregler er omfattende og vanskelige å forstå, at reglene er fragmenterte og at dette fører til tidkrevende prosesser i tjenestemannssaker. På den annen side viser tjenestemannslovutvalget til at kravet til grundig saksbehandling vil sikre mest mulig korrekte avgjørelser. Utvalget viser til at en sentral del av begrunnelsen for saksbehandlingskravene i staten, er at myndighetsutøvende organer må ha tillit hos borgerne. Klare saklighetskrav, gode prosessregler og avgjørelser i kollegiale organer bidrar til dette. På bakgrunn av dette konkluderer utvalget med at forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal gjelde fullt ut i statlig sektor. *Departementet* er enig i utvalgets vurderinger om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven fortsatt må gjelde for statsansatte.



#### 20.4.4 Adgangen til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak

*Departementet* er enig med utvalget i at regelen om at statsansatte skal ha rett til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak om oppsigelse, avskjed eller ordensstraff videreføres, jf. lovforslaget § 32 første ledd. Etter forvaltningsloven § 11d skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken i den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det. Etter gjeldende rett og forslag til § 32 første ledd har arbeidstaker en ubetinget rett til å uttale seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre saken, det vil si ansettelsesorganet. Dersom Kongen i statsråd skal treffe avgjørelsen, kan forklaringen skje for fagdepartementet. Det samme gjelder embetsmenn, hvis departementet vil fremme forslag om ordensstraff eller avskjed. Bestemmelsen gjelder før det er truffet vedtak om oppsigelse, avskjed eller ordensstraff, og gir ikke rett til å forklare seg muntlig for klageinstansen dersom vedtaket påklages, jf. Rt. 2002 side 273. Arbeidstakeren kan imidlertid ha rett til å forklare seg også for klageinstansen etter forvaltningsloven § 11d.

#### 20.4.5 Bistand fra tillitsvalgte og annen rådgiver

*Departementet* foreslår at statsansatt og embetsmann gis rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver, jf. forslag til § 32 første og annet ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Etter forvaltningsloven § 12 har arbeidstaker rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig, og som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. At den statsansatte har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt er imidlertid godt innarbeidet i tjenestemannsloven, og foreslår videreført.

#### 20.4.6 Manglende flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff

*Departementet* foreslår i tråd med utvalgets forslag, at ordningen med at hvert medlem i et styre eller råd kan kreve saken avgjort av vedkommende departement eller den myndighet som er bestemt ved reglement, dersom det ikke er flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff, oppheves. *Departementet* er enig med utvalget i at en slik ordning reduserer ansvaret til det enkelte organ. Forslaget bygger på tilsvarende argumen-

ter og hensyn som forslaget om å oppheve regelen om mindretallsanke ved tilsetninger, jf. kapittel 11.5.7. Å løfte saken opp til departementet eller annen myndighet som bestemt ved reglement kan også være ressurskrevende og føre til at behandlingen av saken tar lenger tid. Opphevelse av denne regelen innebærer dermed både en ansvarliggjøring av virksomhetens ansettelsesorgan og en forenkling.

#### 20.4.7 Bevisopptak for domstolene

Tjenestemannslovutvalget har foreslått at regelen om at tjenestemenn kan kreve bevisopptak etter tjenestemannsloven § 18 nr. 3 oppheves. Bestemmelsen fastslår at når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndighet som avgjør eller forbereder saken, kan også embets- eller tjenestemann kreve bevisopptak som nevnt i domstoloven § 43 annet ledd. Arbeidsgiver kan kreve bevisopptak etter domstoloven § 43 annet ledd. Utvalget har vist til at bevisopptak er ressurskrevende, og at en arbeidstaker som ønsker å innhente faktiske opplysninger i tilknytning til en sak uansett står fritt til å kontakte mulige vitner. Utvalget har ikke vurdert arbeidsgivers adgang til å begjære bevisopptak i slike saker.

*Departementet* er enig med utvalget i at bevisopptak er ressurskrevende. På den annen side er bevisopptak ikke mye benyttet, og en videreføring av regelen om at en statsansatt kan kreve bevisopptak når spørsmål om avskjed er tatt opp, vil derfor ikke innebære en stor belastning for domstolene. *Departementet* viser videre til at nærmere vilkår må være oppfylt etter tvisteloven for at bevisopptak kan kreves. Etter tvisteloven § 28-2 kan bevissikring begjæres når beviset kan få betydning i en tvist hvor den som setter frem begjæringen vil kunne bli part eller partshjelper, og det enten er en nærliggende risiko for at beviset vil gå tapt eller vesentlig svekket, eller det av andre grunner er særlig viktig å få tilgang til beviser før saken er reist. I tillegg vil den som begjærer bevisopptak som hovedregel bli ilagt omkostninger.

Etter *departementets* vurdering bør arbeidsgiver og arbeidstaker prosessuelt sett stå i samme stilling, og ha de samme prosessuelle rettighetene. Formålet med bevisopptaket er å få domstolens hjelp til å få klarlagt faktiske forhold, samt sikre bevis i saken. Dette gjøres ved bevisopptak utenfor rettssak etter tvisteloven kapittel 28. Gjennom bevisopptak kan bevis i saken sikres bedre enn hva arbeidstaker kan oppnå ved å kontakte mulige vitner. *Justis- og beredskapsdepartementet*

har i sin høringsuttalelse påpekt at det vil oppstå en skjevhet og ubalanse mellom arbeidsgiver og den ansatte dersom en opphever den ansattes rett til å kreve bevisopptak. Etter *departementets* vurdering vil en slik skjevhet være prinsipielt uheldig. Avskjed er en svært alvorlig reaksjon. Selv

om bevisopptak ikke er mye benyttet, utgjør adgangen til å kreve bevisopptak en viktig sikkerhetsventil. *Departementet* foreslår derfor at regelen om ansatt i staten kan kreve bevisopptak etter domstoloven § 43 annet ledd videreføres, jf. lovforslaget § 32 tredje ledd.

## 21 Klage og søksmål

### 21.1 Gjeldende rett

---

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed kan påklages innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningsloven § 29. Dersom klagefristen oversittes kan klagen likevel, på visse vilkår, behandles, jf. forvaltningsloven § 31.

Tjenestemannsloven § 19 nr. 1 omhandler hvem som er klageinstans når en tjenestemann klager på et vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed. Bestemmelsen gjelder også når en embetsmann klager på en ilagt ordensstraff. Bestemmelsen fastsetter at klageinstansen er det departementet som virksomheten hører under, eller den myndigheten som er bestemt i virksomhetens personalreglement. Dersom vedtaket er truffet av et departement, er det Kongen i statsråd som er klageinstans. For tilfeller der det er Kongen i statsråd som er klageinstans, skal klagen settes frem for det departementet som har truffet vedtaket. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som deretter forbereder og legger saken frem for Kongen i statsråd. Hvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet har truffet vedtaket, er det Justis- og beredskapsdepartementet som forbereder saken.

Klageinstansen er bundet av forvaltningslovens krav, blant annet om at saken skal være godt opplyst før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Jo alvorligere saken er, desto bedre må den være forberedt, særlig når det gjelder å klarlegge sakens faktiske omstendigheter.

Klageinstansen kan overprøve alle sider ved saken. Både saksbehandling, fakta, rettsanvendelse og forvaltningsskjønnet kan prøves fullt ut, jf. forvaltningsloven § 34. Klageinstansen er heller ikke bundet av de påberopte rettslige grunner, eller klagers påstand. Dette innebærer at klageinstansens kompetanse er videre enn domstolenes prøvelseskompetanse.

Klageinstansens vedtak i klagesak er endelig, og kan ikke påklages videre. Det er klageinstansens vedtak som vil danne grunnlag for et eventuelt søksmål, og underretningen fra klageinstansen må derfor begrunnes i samsvar med forvaltnings-

lovens krav, og i tillegg inneholde opplysninger om søksmålsadgang og søksmålsfrister mv.

Tjenestemann eller embetsmann kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak. Søksmålsfristen er åtte uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til embets- eller tjenestemannen, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 2. Dersom embets- eller tjenestemannen bare krever erstatning, eller saken gjelder irettesettelse som ordensstraff, er fristen seks måneder. I den enkelte sak kan partene bli enige om en lengre søksmålsfrist.

Domstolene kan prøve om klageinstansens vedtak bygger på et riktig og fullstendig faktum og om vedtaket er basert på en grundig og forsvarlig saksbehandling. Domstolene prøver videre lovanvendelsesskjønnet, det vil si om fakta i saken dekkes av lovens vilkår for å fatte vedtaket. Skjønn knyttet til fakta eller til lovens kriterier kan overprøves av domstolene. Domstolene kan ikke prøve arbeidsgivers frie skjønn, det vil si om et vedtak bør vedtas eller ikke, dersom vilkårene er oppfylt. Grensen går mot vilkårlighet, utenforliggende hensyn og andre former for myndighetsmisbruk, som domstolene kan prøve fullt ut.

### 21.2 Høringsnotatet

---

#### 21.2.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget foreslo at reglene om klage og søksmål i hovedsak videreføres. Utvalget mente imidlertid at klagesaker hvor et departement har fattet vedtak, ikke bør behandles av Kongen.

#### 21.2.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre det forvaltningsrettslige utgangspunktet om at klage på vedtak om oppsigelse, ordensstraff (skriftlig advarsel), suspensjon eller avskjed, behandles av nærmeste overordnede organ. *Departementet* foreslo å videreføre gjeldende regler om hvem som er klageinstans, inkludert hvem som skal være klageinstans når vedtaket er

truffet av et departement. *Departementet* ba i høringen om innspill til eventuelle alternative løsninger til at Kongen i statsråd skulle behandle klagesaker, blant annet om det kunne være et alternativ å opprette et eget klageorgan for slike saker.

*Departementet* foreslo å videreføre gjeldende søksmålfrister og at fristene skulle fremgå av loven.

*Departementet* fulgte i høringen opp tjenestemannslovutvalgets forslag om å innføre plikt for arbeidsgiver til å foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstaker, før en går til oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold, jf. kapittel 15. *Departementet* mente at en slik ordning ville kunne bli vanskelig å praktisere i staten dersom domstolene skulle kunne overprøve klageinstansens vurdering på dette punkt. *Departementet* påpekte at det ikke finnes praksis fra staten om hvordan en slik interesseavveining skal foretas, og at det derfor ville være usikkert hvordan domstolene ville stille seg til en slik adgang i statsforvaltningen. I en avveining av den statlige virksomhetens interesser, som den sterke part, og en statsansatt som står i fare for å bli arbeidsløs og som kan få problemer med å skaffe seg en ny jobb, viste *departementet* til at den statsansattes interesser lett kunne bli avgjørende. Dette ville gjøre det vanskelig å gjennomføre omstillinger i statlig sektor. *Departementet* foreslo derfor å legge inn en begrensning av domstolenes kompetanse i lov om statens ansatte, om at domstolene ikke skal kunne overprøve klageinstansens interesseavveining. Se nærmere omtale kapittel 15.

### 21.3 Høringsinstansenes syn

*Klima- og miljødepartementet* foreslår at det skal fremgå av den nye loven hvor lang klagefristen er og hvordan fristen beregnes, eventuelt at det gis en klar henvisning til hvor disse opplysningen kan finnes. *Høgskolen i Hedmark* stiller også spørsmål ved om loven burde tydeliggjort klagefrister.

*Justis- og beredskapsdepartementet* mener at det ikke er grunn til å fravike det forvaltningsrettslige utgangspunktet om at klagen skal behandles av nærmest overordnede organ når et departement har truffet vedtaket, og viser særlig til at det er snakk om et fåtall saker. De skriver også at de ikke kan se at det er noen annen reell eller mulig klageinstans enn Kongen i disse tilfellene. Flere av de andre høringsinstansene, blant annet *Akademikerne* og *Advokatforeningen*, mener også det er

lite hensiktsmessig å opprette et nytt klageorgan, og mener ordningen bør opprettholdes som i dag.

*Jernbaneverket* uttaler at de ikke kan se at departementet begrunner forslaget om at klageinstansen skal være avskåret fra å endre et vedtak til skade for klageren. De uttaler: «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 (...) Vi mener derfor at den foreslåtte § 33 nr. 2 må strykes.»

*Akademikerne*, *Unio*, *LO* og *YS* er negative til en lovfestet begrensning av domstolenes prøvingsrett og mener at det bidrar til å svekke de ansattes stillingsvern. *Finansdepartementet*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *Universitetet i Oslo* og *Universitetet i Tromsø* er blant noen av høringsinstansene som går inn for at det tas inn i loven at domstolene ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining.

### 21.4 Departementets vurderinger og forslag

*Departementet* foreslår, i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag, å videreføre gjeldende regler om at klage på vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed, behandles av nærmeste overordnede organ, jf. forslag til § 33. *Departementet* har også valgt å opprettholde ordningen med at Kongen i statsråd er klageinstans når vedtaket er truffet av et departement, og ved klage fra embetsmann over ordensstraff, jf. forslag til § 33 nr. 1 annet punktum. *Departementet* viser til at kun et fåtall saker behandles av Kongen som klageinstans og at man derfor ikke finner grunn til å fravike det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet om at klagen skal behandles av nærmeste overordnede organ.

I henhold til forvaltningsloven § 34 tredje ledd første punktum, kan klageinstansen endre vedtaket til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Statlige virksomheter er selvstendige virksomheter, og departementet som overordnet organ kan ikke av eget tiltak gripe inn overfor underinstansen i personalsaker. For å unngå en situasjon hvor en statlig overordnet instans vil kunne endre et vedtak til skade for klager når den ansatte har klaget på et vedtak, men ikke ellers, foreslår *departe-*

mentet å fastsette i loven at klageinstansen ikke kan endre vedtaket til skade for klageren, jf. forslag til § 33 nr. 2. Bestemmelsen vil gå foran den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd første punktum.

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende søksmålsfrister i loven, jf. forslag til § 34. Dette innebærer at fristen for å reise søksmål om lovligheten av klageinstansens vedtak om ordensstraff, oppsigelse, avskjed eller suspensjon er åtte uker fra det tidspunkt underretning om klageinstansens vedtak kom frem til den statsansatte eller embetsmannen. Dersom den statsansatte eller embetsmannen bare krever erstatning, eller saken bare gjelder irettesettelse som ordensstraff, er fristen seks måneder. For overprøving av domstolene ved vedtak om suspensjon eller avskjed av embetsmann, truffet av Kongen i statsråd, fremgår søksmålsfristen av forslag til § 36 nr. 3.

*Departementet* legger til grunn at domstolene, i samsvar med alminnelig forvaltningsrett, er avskåret fra å overprøve forvaltningens skjønn. Det vises til at domstolenes oppgave overfor forvaltningen er å drive legalitetskontroll. Et viktig moment i denne forbindelse er at en ansatt i staten har adgang til full overprøving av et vedtak i et eget klageorgan. Dette er en rett som ikke finnes i kommunal eller fylkeskommunal sektor, jf. forvaltningsloven § 3 annet ledd tredje punktum, og heller ikke i privat sektor. Det er bare aktuelt for domstolene å ta standpunkt til hva som er hensiktsmessig eller rimelig i forvaltningens vedtak dersom det er særskilt bestemt eller fremgår av lovgivningen. *Departementet* mener at det ikke bør åpnes for at domstolene kan foreta en overprøving av interesseavveiningen i oppsigelsessaker i staten, jf. kapittel 15. Ordningen om at domstolenes prøvingsrett er begrenset til «lovligheten av klageinstansens vedtak», anbefales dermed videreført, jf. forslag til § 34 nr.1.

## 21.5 Iverksettelse av vedtak – gjeldende rett

### 21.5.1 Generelt

Utgangspunktet er at vedtak om oppsigelse, ordensstraff eller avskjed ikke kan iverksettes før klagefristen er ute. Dersom vedtaket påklages innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort. Vedtak om suspensjon vil iverksettes umiddelbart etter at vedtaket er truffet. En eventuell klagebehandling vil pågå mens arbeidstakeren er ute av stillingen.

Tjenestemannsloven § 19 nr. 3 regulerer uttømmende i hvilken grad klage og søksmål fører til utsatt iverksettelse, såkalt oppsettende virkning, av vedtaket. Reglene er forskjellige for ulike typer vedtak.

### 21.5.2 Vedtak om ordensstraff

Dersom et vedtak om ordensstraff ikke påklages, skal det iverksettes når klagefristen er ute, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav a. Klagefristen er ute når det er gått tre uker etter at underretning om vedtaket kom frem til embets- eller tjenestemannen. Dersom embets- eller tjenestemannen klager på vedtaket, kan klageinstansens vedtak ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav b. I saker om ordensstraff betyr dette at embets- eller tjenestemannen har rett til å stå i stillingen under hele klagesaken og ytterligere to uker etter at endelig vedtak i klagesaken er kommet frem. Dette forutsetter at vedkommende ikke går til søksmål eller varsler søksmål.

Dersom embets- eller tjenestemannen innen to uker etter at underretning om klageinstansens vedtak kom frem til ham, reiser søksmål eller skriftlig varsler om at søksmål om ordensstraff vil bli reist innen søksmålsfristen på åtte uker, kan vedtak om ordensstraff ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig dom eller kjennelse. Dersom det likevel ikke reises søksmål, kan vedtaket ikke iverksettes før søksmålsfristen er ute, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c, jf. nr. 2.

Det kan gjøres unntak fra retten til å stå i stilling inntil det foreligger rettskraftig dom eller kjennelse. Etter krav fra arbeidsgiver kan retten ved kjennelse bestemme at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, dersom retten finner det urimelig at søksmålet gis oppsettende virkning. Retten skal i slike tilfeller fastsette en frist for forvaltningsorganet til å iverksette vedtaket.

### 21.5.3 Vedtak om oppsigelse

Vedtak om oppsigelse kan ikke iverksettes før oppsigelsestiden er ute. Tjenestemannen vil ha både rett og plikt til å fortsette i stillingen i oppsigelsestiden. Dette gjelder også tjenestemann som sies opp i prøvetiden. Vedtak om oppsigelse kan ikke iverksettes før klagefristen er ute. Selv om vedtaket ikke påklages, vil normalt oppsigelsestiden fortsette å løpe etter at klagefristen er utløpt. Oppsigelsesfristen er fra tre uker i prøvetiden til

seks måneder ved mer enn to eller fire års sammenhengende tjeneste (fast eller midlertidig).

Dersom tjenestemannen klager på vedtaket, kan vedtaket ikke iverksettes før to uker etter at underretning om klageinstansens vedtak er kommet frem til tjenestemannen, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav b. Det samme gjelder for vedtak om avskjed gitt i medhold av tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. nr. 2 bokstav a og b. I saker om oppsigelse betyr dette at tjenestemannen har rett til å stå i stillingen under hele klagesaken og ytterligere to uker etter at endelig vedtak i klagesaken er kommet frem. Dette gjelder dersom vedkommende ikke går til søksmål eller varsler søksmål.

Dersom tjenestemannen innen to uker etter at underretning om vedtaket kom frem til ham, reiser søksmål eller skriftlig varsler om at søksmål om oppsigelse vil bli reist innen søksmålsfristen på åtte uker, kan vedtak om oppsigelse ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig dom eller kjennelse. Dersom det likevel ikke reises søksmål kan vedtaket ikke iverksettes før søksmålsfristen er ute, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c, jf. nr. 2. Det samme gjelder dersom søksmål er reist eller varsel er gitt, innen oppsigelsesfristens utløp. Et varsel om søksmål gir dermed tjenestemannen mulighet til å stå lengre i stillingen, men uten noen forpliktelse til faktisk å reise søksmål.

På samme måte som ved ordensstraff, kan retten ved kjennelse bestemme at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, dersom den finner det urimelig at søksmålet gis oppsettende virkning, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c.

#### 21.5.4 Vedtak om avskjed

Et avskjedsvedtak etter tjenestemannsloven § 15, skal iverksettes når klagefristen er ute, forutsatt at avskjedsvedtaket ikke påklages. Dersom et avskjedsvedtak påklages innen utløpet av klagefristen, kan vedtaket ikke iverksettes før klagen er avgjort.

Dersom tjenestemannen går til søksmål for å få prøvd gyldigheten av avskjedsvedtaket, fører ikke søksmålet til utsatt iverksettelse av vedtaket. Avskjeden skal dermed iverksettes umiddelbart etter at underretning om klageinstansens vedtak har kommet frem. Etter begjæring fra tjenestemannen kan retten ved kjennelse utsette iverksettelse av avskjedsvedtaket.

Dersom en embetsmann innen to uker etter at underretning om vedtak om avskjed etter tjenest-

emannsloven § 10 nr. 3 kom frem til ham, reiser søksmål eller skriftlig varsler om at søksmål vil bli reist innen søksmålsfristen på åtte uker, kan vedtak om avskjed ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig dom eller kjennelse. Dersom det likevel ikke reises søksmål, kan vedtaket ikke iverksettes før søksmålsfristen er ute, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav d, jf. nr. 3 bokstav c, jf. nr. 2. For øvrig har avskjedsvedtak av embetsmann ikke oppsettende virkning, med mindre retten bestemmer dette ved kjennelse.

#### 21.5.5 Vedtak om suspensjon

Et vedtak om suspensjon iverksettes umiddelbart etter at vedtaket er truffet. En klage gir ikke utsatt iverksettelse av vedtaket, og klagebehandlingen vil pågå mens embets- eller tjenestemannen er ute av stillingen. Et søksmål om klageinstansens vedtak i en suspensjonssak gir heller ikke utsatt iverksettelse av vedtaket. Det innebærer at arbeidstaker i slike saker ikke har noen rettslig mulighet til å gjeninntre i stillingen under sakens gang. Dette følger som en naturlig konsekvens av at en suspensjon vurderes som nødvendig fordi det er sterk mistanke om grovt pliktbrudd eller liknende, som kan føre til avskjed, og embets- eller tjenestemannen derfor må fjernes midlertidig fra stillingen, jf. tjenestemannsloven § 16 nr. 1.

### 21.6 Høringsnotatet

---

#### 21.6.1 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget foreslo at reglene om iverksettelse av vedtak i all hovedsak videreføres. Når det gjelder oppsigelse i prøvetiden, foreslo utvalget at søksmål om lovligheten av klageinstansens vedtak ikke medfører utsatt iverksettelse.

#### 21.6.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* at reglene om når vedtak om oppsigelse eller avskjed kan iverksettes, i hovedsak videreføres. *Departementet* foreslo at vedtak om oppsigelse i prøvetiden ikke gis utsatt iverksettelse. Videre mente *departementet* at en innføring av skriftlig advarsel som den eneste formen for ordensstraff i fremtiden, ville medføre en betydelig forenkling, fordi iverksettelse ikke lenger ville være noe praktisk problem.

## 21.7 Høringsinstansenes syn

---

*Justis og beredskapsdepartementet* viser til at omtalen i høringsnotatet kapittel 18.3.6 er upresis. De uttaler at: «Det er klager og søksmål, ikke vedtak, som gis oppsettende virkning.»

Flere av høringsinstansene, blant annet *Jernbaneverket*, *Universitetet i Stavanger* og *Universitetet i Bergen* mener at klage over oppsigelse i prøvetid ikke bør gis utsatt iverksettelse.

*Forsvaret* uttaler at det hadde vært en fordel om bestemmelsen om utsatt iverksettelse hadde vært mer presis. *Forsvaret* skriver:

«I lovforslaget § 35 (3) står det at klageinstansens vedtak om oppsigelse og avskjed ikke kan iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til statsansatt. Dette kan forstås slik at det ikke bare er fratreden som tidligst kan skje to uker etter underretning, men at heller ikke oppsigelsesfristen løper før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.»

## 21.8 Departementets vurderinger og forslag

---

*Departementet* foreslår at reglene om når vedtak om oppsigelse eller avskjed kan iverksettes, i

hovedsak videreføres, jf. forslag til §§ 35 og 36. Som nå vil klage eller søksmål som gjelder vedtak om suspensjon ikke medføre utsatt iverksettelse.

*Departementet* viser til at begrepet «oppsettende virkning» er vanskelig å forstå og foreslår å konsekvent omtale dette som «utsatt iverksettelse av vedtak». Dette samsvarer også med terminologien i forvaltningsloven § 42, som omhandler adgangen til å gi «utsatt iverksettelse» av vedtak, og arbeidsmiljøloven som omtaler dette som «retten til å stå i stilling».

Etter gjeldende rett kan en prøvetidsansatt som blir sagt opp klage og reise søksmål, med den mulige konsekvens at oppsigelsesvedtaket ikke blir iverksatt før det er gått lang tid. *Departementet* mener at dette ikke er en heldig løsning og viser til at de hensynene som begrunner retten til å stå i stilling ved oppsigelse, ikke gjør seg gjeldende på samme måte ved oppsigelse i prøvetiden. *Departementet* foreslår i tråd med utvalgets forslag, at en prøvetidsansatt får rett til å stå i stilling under klagebehandlingen, men ikke under en eventuell domstolsbehandling. Dersom vedkommende reiser søksmål om lovligheten av klageinstansens vedtak om oppsigelse i prøvetiden, vil dette ikke føre til utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. forslag til § 35 nr.6. For nærmere omtale av oppsigelse i prøvetid, se kapittel 14.

## 22 Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed

### 22.1 Gjeldende rett

---

Virkningene av ulovlig oppsigelse og avskjed fremgår av arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 tredje og fjerde ledd. Tjenestemannsloven § 19 nr. 7 henviser til disse bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og fastsetter at de gjelder tilsvarende. Arbeidsmiljøloven § 15-12 regulerer virkninger av usaklig oppsigelse, mens § 15-14 tredje og fjerde ledd regulerer virkningen av urettmessig avskjed. Bestemmelsene innebærer blant annet at retten kan fastsette dom for ugyldighet for urettmessig oppsigelse eller avskjed, samt at arbeidstaker kan kreve erstatning ved urettmessig oppsigelse eller avskjed.

### 22.2 Tjenestemannslovutvalgets forslag

---

Utvalget foreslo at reglene om virkninger av usaklig oppsigelse og avskjed videreføres, men at reglene skulle fremgå eksplisitt av lov om statens ansatte, i stedet for en henvisning til arbeidsmiljøloven. Videre foreslo utvalget å lovfeste virkninger av lovstridige vedtak om suspensjon og ordensstraff (disiplinærvedtak).

### 22.3 Høringsnotatet

---

*Departementet* foreslo i høringsnotatet at reglene i arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 tredje og fjerde ledd skulle fremgå direkte av den nye loven om statsansatte, samt at virkninger av ulovlig suspensjon burde lovfestes.

### 22.4 Høringsinstansenes syn

---

Forslaget er lite kommentert av høringsinstansene.

### 22.5 Departementets vurderinger og forslag

---

Departementet foreslår, i tråd med tjenestemannslovutvalget, at virkningene av ulovlig oppsigelse og avskjed, samt virkningene av ulovlig ordensstraff og suspensjon, reguleres i forslag til § 37. Bestemmelsen får anvendelse for statsansatt og embetsmann som er omfattet av Grunnloven § 22 første ledd, jf. forslag til § 37 nr. 1. Retten skal kjenne klageinstansens vedtak ugyldig dersom vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed er lovstridig, jf. forslag til § 37 nr. 2. I tillegg lovfestes retten for statsansatt eller embetsmann til å kreve erstatning dersom vedtakene er ugyldige, jf. forslag til § 37 nr. 3. Erstatning ved ugyldig suspensjon er en nyskaping i staten.

Dersom en domstol kommer til at oppsigelse eller avskjed av statsansatt eller avskjed av embetsmann er ugyldig, skal vedkommende i utgangspunktet fortsette eller gjeninntre i stillingen. Retten kan i særlige tilfeller, og etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet likevel skal opphøre, dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter, jf. forslag til § 37 annet ledd annet punktum. Ved søksmål om oppsigelse i forbindelse med virksomhetsoverdragelse er det imidlertid ingen slik adgang, jf. forslag til § 37 fjerde ledd. Reglene er en videreføring av gjeldende rett.



## 23 Forbud mot gaver i tjenesten

### 23.1 Gjeldende rett

---

Tjenestemannsloven § 20 oppstiller et forbud mot at embets- eller tjenestemenn mottar gaver i tjenesten. Begrunnelsen for dette forbudet er at det må stilles svært strenge krav til habilitet og objektivitet i statsforvaltningen. Det skal ikke kunne reises tvil om at saklige og objektive hensyn blir lagt til grunn.

Tjenestemannsloven § 20 oppstiller forbud mot at embets- eller tjenestemenn selv mottar gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse, og at de mottar gave mv. for andre. Forbudet retter seg mot forhold som kan oppfattes som urettmessige. Å for eksempel motta blomster eller en bok i forbindelse med et foredrag eller jubileum vil være akseptabelt.

Loven inneholder tre alternative grunnlag som medfører at gaven eller ytelsen anses som urettmessig og dermed ulovlig å ta imot. Det omfatter for det første gaver mv. som er egnet til å påvirke hans eller hennes tjenestehandlinger. Om ytelsen er egnet til å påvirke må bero på en objektiv vurdering av hvordan andre, både i og utenfor virksomheten, kan oppfatte ytelsen. Hvorvidt embets- eller tjenestemannen faktisk har latt seg påvirke er ikke avgjørende. Ikke bare verdien, men også omstendigheter som hvem giveren er eller hvilken posisjon vedkommende har, og om gaven har sammenheng med en konkret sak som er under behandling vil være momenter ved vurderingen. Også mottakerens stilling kan være avgjørende her.

Forbudet mot å motta gaver omfatter for det andre gaver mv. som av giveren er ment å påvirke embets- eller tjenestemannens tjenestehandlinger. Avgivers hensikt medfører i seg selv at det blir urettmessig å motta ytelsen, selv om den er av relativt beskjeden verdi. En embets- eller tjenestemann skal utføre tjenesten uten at noen skal kunne påvirke gjennom gaver eller andre ytelser. Også etter dette alternativet er det i utgangspunktet uvesentlig om embets- eller tjenestemannen faktisk har latt seg påvirke eller ikke.

Tredje alternativ rammer gaver mv. som det er forbud mot å motta i henhold til reglement.

Tjenestemannsloven § 20 annet ledd fastsetter at overtredelse av bestemmelsen kan medføre disiplinærreaksjon i form av ordensstraff eller avskjed.

### 23.2 Høringsnotatet

---

#### 23.2.1 Tjenestemannslovutvalget

Tjenestemannslovutvalget foreslo ingen endringer i gjeldende rett.

#### 23.2.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo *departementet* å videreføre gjeldende rett, med den tilføyelse at brudd på gavereglene også kan møtes med reaksjon i form av skriftlig advarsel, oppsigelse eller avskjed.

### 23.3 Høringsinstansenes syn

---

Det er få av høringsinstansene som har kommentert videreføring av forbudet mot å motta gaver mv. i tjenesten. *Mattilsynet*, *Akademikerne* og *Legeforeningen* støtter at forbudet mot gaver i tjenesten videreføres. *Akademikerne* uttaler at de støtter at forbudet mot gaver i tjenesten videreføres. De uttaler at det er viktig at befolkningen har tillit at statsforvaltningen styres og utøves på en uhildet måte. *Akademikerne* ser imidlertid ikke behovet for et eget ledd i bestemmelsen som kun viser til at overtredelse kan medføre ulike arbeidsrettslige reaksjoner, da dette allerede ligger i oppsigelsesreglene.

### 23.4 Departementets vurderinger og forslag

---

#### 23.4.1 Generelt

Forbudet mot å motta gaver og andre ytelser i tjenesten utgjør del av statsforvaltningens etiske regelverk. Det etiske regelverket har til formål å fremme tilliten til forvaltningen blant befolkningen, og å bidra til forvaltningens integritet. Stats-

forvaltningen utfører myndighetsutøvelse overfor borgerne. Avgjørelser skal være basert på objektivitet og saklighet, og det skal ikke tas utenforliggende hensyn.

Lovens forbud mot å motta gaver mv. i tjenesten kom inn i tjenestemannsloven i 1977. Ved lovrevisjonen i 1983 ble bestemmelsen utvidet til også å omfatte embetsmenn. Veileder om gaver i tjenesten, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, søker å beskrive hvilken atferd som forventes og som kan aksepteres. I tillegg er det gitt etiske retningslinjer for statstjenesten, fremmet av daværende Moderniseringsdepartementet i 2005.

Forbudet mot å motta gaver mv. i tjenesten retter seg mot forhold som er eller kan oppfattes som urettmessig. En mer alminnelig betegnelse på denne typen urettmessige forhold er smøring eller bestikkelse. En kultur hvor slike forhold er vanlig forekommende og akseptert, kalles gjerne en korrupsjonskultur.

Etiske spørsmål og kampen mot korrupsjon har i de senere årene blitt viet stor oppmerksomhet både nasjonalt og ikke minst internasjonalt. Organisasjoner som OECD og GRECO (Group of States Against Corruption), som er en organisasjon under Europarådet, har lenge arbeidet aktivt for å høyne oppmerksomheten om og styrke kampen mot korrupsjon. Det er blant annet på denne bakgrunn departementet har fremmet veiledere og lovgivning om etikk, gaver og karantene mv.

#### **23.4.2 Forbudet mot gaver mv. i tjenesten videreføres**

Arbeidsmiljøloven har ingen bestemmelse om forbud mot å ta imot gaver mv. Dette forhindrer ikke at urettmessig mottak av gaver, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med arbeidet kan sanksjoneres, for eksempel ved at det kan føre til oppsigelse eller avskjed. *Departementet* understreker imidlertid viktigheten av de strenge kravene til habilitet og objektivitet som gjelder for statens ansatte, og allmennhetens tillit til at statsansatte ikke er påvirket av gaver eller ytelser eller andre utenforliggende hensyn. Det stilles derfor særlige krav til statens ansatte, noe som også gjenspeiles i statens etiske regelverk. Etter *departementets* vurdering vil det gi et uheldig signal dersom det uttrykkelige forbudet mot å motta gaver mv. i tjenesten oppheves. Det er videre viktig at loven gir en klar hjemmel for at overtredelse av forbudet kan føre til tjenstlige reaksjoner. Det kan likevel være tilfeller, særlig ved overtredelser som anses som grove, som også bør følges opp med anmel-

delse slik at forholdet også kan følges opp straffereettslig, se punkt 22.1.4.4. *Departementet* foreslår derfor at bestemmelsen om forbud mot gaver mv. i tjenesten videreføres, jf. lovforslaget § 39.

Gjeldende tjenestemannslov § 20 første ledd tredje alternativ rammer gaver mv. som det er forbud mot å motta etter bestemmelser i reglement. Det er uklart om det med reglement siktes til reglementer som forhandles i henhold til tjenestemannsloven § 23, eller om det også omfatter forbud fastsatt ensidig av arbeidsgiver ved instruks. Etter *departementets* vurdering kan statlige virksomheter ha behov for å kunne fastsette instruks om mottakelse av gaver mv. på grunn av de funksjonene virksomheten er tillagt. Dette kan for eksempel gjelde dersom de utøver kontroll og tilsyn med andre virksomheter og privatpersoner. *Departementet* foreslår derfor at det skal fremgå av loven at bestemmelsen også omfatter gaver mv. som det er forbud mot å motta etter bestemmelser i instruks, jf. lovforslaget § 39 første ledd. Dette innebærer også en klargjøring av bestemmelsen. Regler gitt i reglement skal imidlertid være den primære løsningen, slik at spørsmålet om hvilke gaver mv. som omfattes av forbudet er forhandlingsgjensstand.

Gjeldende tjenestemannslov § 20 annet ledd fastsetter at overtredelse av forbudet mot å motta gaver mv. kan medføre ordensstraff eller avskjed. Før lovrevisjonen i 1983 var oppsigelse en alternativ reaksjon. Dette falt ut av lovteksten i forbindelse med lovrevisjonen i 1983 uten noen nærmere begrunnelse. Etter *departementets* vurdering er det hensiktsmessig at arbeidsgiver som alternativ til avskjed har adgang til å eventuelt avslutte arbeidsforholdet ved å gå til oppsigelse. *Departementet* viser blant annet til lovforslaget § 20 første ledd bokstav d), hvor det fremgår at statsansatte kan sies opp når vedkommende gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. *Departementet* foreslår derfor at overtredelse av forbudet også kan medføre oppsigelse, jf. lovforslaget § 39 annet ledd.

#### **23.4.3 Hvilke gaver mv. forbudet gjelder**

*Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett når det gjelder hvilke gaver og ytelser mv. statsansatte og embetsmenn kan og ikke kan motta. Forbudet rammer dermed gaver, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som enten er egnet til å påvirke tjenestlige handlinger, er ment å påvirke tjenestlige handlinger, eller som det er forbud mot å motta i henhold til reglement eller instruks, jf.

kapittel 23.1.1, lovforslaget § 39 første ledd og særmerknadene til bestemmelsen.

Statsansatte og embetsmenn skal som utgangspunkt ikke kunne motta gaver eller andre fordeler i forbindelse med tjenesten. Statsansatte og embetsmenn som i ulike sammenhenger får tilbud om gave mv. i forbindelse med arbeidet har plikt til å vurdere om de har lov til å motta denne, i henhold til loven og i henhold til eventuelle bestemmelser gitt i reglement eller instruks.

Om en gave er av en slik karakter at den ikke kan mottas, vil bero på en helhetsvurdering. Lovens forbud mot å motta gaver mv. er ment å gjelde ytelser som er å anse som urettmessige. Momenter i vurderingen er blant annet hvilken stilling og funksjon mottaker har, gavens eller ytelsens verdi, givers motivasjon, om det er åpenhet om gaven og i hvilken sammenheng gaven eller ytelsen er gitt. Det må utvises særlig varsomhet dersom giver kan ha en særlig interesse i å påvirke mottaker. Selv om giveren er i en posisjon der påvirkning er utelukket, kan det likevel svekke tilliten til den enkelte ansatte eller virksomheten å motta gaven. Hvis det er grunn til å tro at formålet med gaven eller ytelsen er å påvirke mottaker i en bestemt retning, enten i en konkret sak eller på generelt grunnlag, skal den ikke mottas.

Jo større verdi en gave eller ytelse har, dess større er sannsynligheten for at den ikke bør mottas. Verdien av en gave eller ytelse alene kan være nok til at det vil være urettmessig og i strid med statsansatteloven å motta den. Pengegaver kan som hovedregel ikke aksepteres. Oppmerksomhetsgaver i forbindelse med personlige jubileer, runde år og lignende vil det som regel være uproblematisk å motta. Gavekort kan aksepteres som oppmerksomhetsgave når verdien ligger innenfor det som anses som akseptabelt i situasjonen. Dersom det kommer kostbare gaver eller andre fordeler til enkeltpersoner, vil det måtte vurderes konkret om den kan mottas eller må avslås. Gaver etter et foredrag i form av for eksempel blomster, konfekt eller en bok vil som regel være akseptabelt. Det samme gjelder gaver i form av reklamemateriell, da det som regel er av svært beskjeden økonomisk verdi. Produkter med høyere økono-

misk verdi vil det derimot ikke være anledning til å motta, selv om produktene kan karakteriseres som reklamemateriell, eksempelvis dyre sports- og merkeklær. Arbeidslunsjer eller arbeidsmiddager vil være i orden, forutsatt at disse holdes på et akseptabelt nivå.

Forbudet mot å motta gaver mv. gjelder også for statsansatte på tjenestereise eller oppdrag i utlandet. Gaver som gis ved besøk til eller fra utlandet, og som det ut fra kulturelle eller diplomatiske hensyn ikke vil være naturlig å avslå, kan mottas selv om gaven vil være uakseptabel i Norge. Slike gaver skal imidlertid tilfalle staten.

#### 23.4.4 Forholdet til straffeloven

Dersom en statsansatt eller embetsmann mottar gaver eller ytelser i tjenesten kan det, etter omstendighetene, også rammes av straffelovens bestemmelse om korrupsjon. Etter straffeloven § 387 straffes den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelse av stilling, verv eller utføring av oppdrag med bot eller fengsel inntil tre år. Korrupsjon i både offentlig og privat sektor er omfattet av bestemmelsen. En fordel kan bare gi grunnlag for straff om den er «utilbørlig», hvilket innebærer at det må foreligge et klart klanderverdilig forhold. Dersom fordelene har en økonomisk verdi, vil denne verdien utgjøre et naturlig utgangspunkt for utilbørlighetsvurderingen. Mindre verdifulle gaver og andre fordeler som det vil stride med den alminnelige rettsbevissthet å kriminalisere, er ikke å anse som utilbørlige. Fordeler som mottas i forbindelse med vanlig representasjon, eller som mottakeren i henhold til sedvane eller interne retningslinjer har anledning til å motta, vil sjelden anses som utilbørlige. Formålet bak en ytelse vil stå sentralt i en utilbørlighetsvurdering. Dersom det lar seg bevise at fordelene var ment å påvirke ved utøvelse av stillingen, vil den normalt være utilbørlig. Generelt må det legges til grunn at offentlige tjenestemenn må finne seg i å være underlagt en strengere norm enn personer som arbeider i privat virksomhet (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) kapittel 16 og Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) kapittel 12 side 53–58).

## 24 Strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed

### 24.1 Gjeldende rett

---

Tjenestemannsloven § 21 fastslår at dersom en embets- eller tjenestemann er ilagt ordensstraff eller gitt avskjed for et straffbart forhold, er det ikke til hinder for vanlig strafforfølgning, men ved straffutmålingen skal det tas omsyn til ordensstraffen eller avskjeden.

### 24.2 Høringsnotatet

---

*Departementet* foreslo i høringsnotatet at bestemmelsen oppheves. Domstolene har en selvstendig plikt til å vurdere vilkårene i straffelovgivningen, og bestemmelsen har ikke noen naturlig plass i ny lov.

### 24.3 Høringsinstansenes syn

---

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget.

### 24.4 Departementets vurderinger og forslag

---

Domstolene har en selvstendig plikt til å vurdere om vilkårene i straffelovgivningen er oppfylt og hvilken straff som skal utmåles. Bestemmelsen har etter departementets vurdering ingen selvstendig betydning, og den hører heller ikke naturlig hjemme i en ny lov om statens ansatte. *Departementet* foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

## 25 Fordeling av utgifter på grunn av sykdom

### 25.1 Gjeldende rett

---

Tjenestemannsloven § 22 inneholder en bestemmelse om fordeling av utgifter på grunn av sykdom mv. Av bestemmelsen fremgår det at hvis en embets- eller tjenestemann er lønnet dels av staten og dels av kommune eller fylkeskommune, skal de utgifter det offentlige har i forbindelse med ferie, sykdom, permisjoner eller tjenestulykker fordeles mellom dem som utreder lønnen i forhold til deres andel av den samlede lønn.

### 25.2 Høringsnotatet

---

Departementet mente at det ikke er behov for å videreføre denne bestemmelsen, og foreslo at den oppheves.

### 25.3 Høringsinstansenes syn

---

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget.

### 25.4 Departementets vurderinger og forslag

---

En slik bestemmelse som nå er inntatt i tjenestemannsloven § 22 har vært tatt inn i alle de tre tidligere tjenestemannslovene. Det finnes svært lite materiale om bestemmelsens bakgrunn i forarbeidene. I innstilling av 4. mars 1960 avgitt av tjenestemannslovkomitéen er det uttalt at «tjenestemannsloven ikke skal omfatte kommunale tjenestemenn (bortsett fra noen grupper av blandete kommunale/fylkeskommunal/statlige stillinger)». For ansatte i slike blandede stillinger kunne Kongen bestemme at tjenestemannsloven skulle komme til anvendelse. Statsforvaltningen er imidlertid endret siden bestemmelsen opprinnelig kom inn i tjenestemannsloven, og *departementet* er ikke kjent med at vi i dag har slike blandede stillinger. Etter *departementets* vurdering er det ikke behov for å videreføre bestemmelsen. Kommuner og fylkeskommuner er heller ikke pliktsubjekter etter statsansatteloven. *Departementet* foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

## 26 Overgangsregler

### 26.1 Høringsnotatet

---

#### 26.1.1 Generelt

I høringsnotatet tok *departementet* opp spørsmål om det er behov for overgangsregler der hvor den nye loven medfører en endret rettstilstand. Det ble sagt at det er et klart behov for å gi slike regler på flere områder.

#### 26.1.2 Oppsigelse

I lovforslaget er det foreslått en utvidelse av grunnlaget for oppsigelse, ved at statsansatte heretter også skal kunne sies opp dersom vedkommende «gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter». Gjeldende lov fastsetter at det er avskjedsgrunn blant annet dersom en tjenestemann «har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter». De sistnevnte årsaker er i hovedsak foreslått videreført som avskjedsgrunner. Det nye oppsigelsesgrunnlaget skal rette seg mot mindre grove tilfeller enn avskjedsbestemmelsene. Det blir da nødvendig å vurdere om en slik utvidelse av grunnlaget for oppsigelse kan sies å støte an mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og om det av denne grunn er nødvendig med en overgangsregel.

Forholdet til Grunnloven § 97 er blitt drøftet i forbindelse med flere endringer som har omhandlet ansattes stillingsvern. I eldre juridisk teori har det tradisjonelt vært trukket et skille mellom adgangen til å gi nye og strengere regler om oppsigelse, og nye regler om avskjed. Det var alminnelig antatt at nye regler om suspensjon, avskjed, ordensstraffer og saksbehandling, kan gis tilbakevirkning i den forstand at reglene får anvendelse på forgåelser og/eller tilstander som oppstår eller vedvarer etter en ny lovs ikrafttredelse, eventuelt etter en lovendring. Imidlertid var det vanlige synspunktet, at nye regler om oppsigelse ikke kan anvendes overfor tjenestemenn som er ansatt før en endring av oppsigelsesreglene. Synspunktet

var altså at det eksisterer en grunnleggende forskjell mellom endringer i avskjeds- og oppsigelsesbestemmelser. Dette synet synes å ha vært utbredt og allment lagt til grunn i statsrettslig og arbeidsrettslig teori.

I nyere teori er det gitt uttrykk for et mindre bastant syn på adgangen til å gi nye og strengere regler om oppsigelse og virkningen på eksisterende arbeidsavtaler. Det er avgitt enkelte utredninger om temaet, hvor man til dels synes å ha stilt seg langt friere enn tidligere, med hensyn til hvilke endringer som kan gjøres i regelverk, uten å komme i konflikt med Grunnloven. I nyere tid synes ikke spørsmålet om stillingsvernets forhold til Grunnloven § 97 å ha vært undergitt en nærmere vurdering av Høyesterett. Det kan synes som om det særlig er problemstillinger knyttet til endringer i regelverket om pensjon hvor dette er satt på spissen.

I høringsnotatet ble det sendt ut tre forskjellige alternativer knyttet til endringen i oppsigelsesbestemmelsene. Det første alternativet la til grunn at den nye lovens ikrafttredelse skal danne skjæringstidspunkt for ansatte som omfattes av henholdsvis tidligere og ny lovs bestemmelser om oppsigelse. Det andre alternativet sa at den nye lovens bestemmelser skulle få anvendelse for tidligere ansatte etter et visst antall år, for eksempel fem år. En slik bestemmelse måtte i så fall begrunnes i hensynet til rimelighet, ikke Grunnlovens bestemmelse. Som et tredje alternativ ble uttrykt at den nye lovens bestemmelser skulle gjelde alle ansatte, da det her dreier seg om en begrenset utvidelse av oppsigelsesgrunnlaget, og disse oppsigelsesgrunnene også gjaldt tidligere for ansatte med mindre enn to eller fire års ansettelse (faste/midlertidige). Disse tre alternativene må altså vurderes mot den beskyttelse som Grunnloven § 97 antas å gi arbeidstakere.

#### 26.1.3 Treårsregel for stillingsvern

I høringsnotatet foreslo departementet at en statsansatt som er midlertidig ansatt med følgende begrunnelse: 1) arbeidet er av midlertidig karakter, 2) det bare er behov for den statsansatte

i et bestemt tidsrom, 3) for å utføre arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat) eller 4) for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov, skal anses som fast ansatt dersom vedkommende har sammenhengende ansettelse i virksomheten i mer enn tre år. I slike tilfeller kommer reglene om oppsigelse av arbeidsforhold til anvendelse. Tjenestemannsloven inneholder en fireårsregel som kommer til anvendelse dersom en tjenestemann har vært midlertidig ansatt sammenhengende i virksomheten i mer enn fire år, forutsatt at det ikke dreier seg om en åremåls- eller utdanningsstilling. Endringen fra en fireårsregel til en treårsregel, medfører et behov for en overgangsregel. *Departementet* foreslo at treårsregelen skal få anvendelse for midlertidige arbeidsavtaler som er inngått etter den nye lovens ikrafttredelse.

#### 26.1.4 Åremål

Bestemmelsen om åremål ble i høringsnotatet foreslått noe endret sammenlignet med dagens ordning. Endringsforslaget fører til en bevisst innstramning, og kan derfor føre til at åremål ikke kan benyttes for noen stillinger etter ny lov. Samtidig ble det foreslått en bestemmelse som ville medføre at ulovlig bruk av midlertidig ansettelse, inkludert åremål, vil kunne gi rett til et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. *Departementet* foreslo derfor en overgangsbestemmelse, slik at den nye lovens paragraf om åremål for statsansatte bare vil få anvendelse for ansettelse i åremålsstilling etter den nye lovens ikrafttredelse.

#### 26.1.5 Innleie

Et forslag til endring av bestemmelsene om innleie av arbeidstakere til statlig virksomhet, medfører at en innleid arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) kan få stillingsvern i innleievirksomheten, på samme måte som en midlertidig ansatt kan få stillingsvern, jf. kapittel 23.1.3 ovenfor. Etter *departementets* syn medfører dette behov for en overgangsregel. Det ble derfor foreslått at den nye bestemmelsen om stillingsvern får anvendelse for innleieavtaler som er inngått etter den nye lovens ikrafttredelse.

#### 26.1.6 Personalreglementer

Det ble foreslått nye regler om personalreglementer i utkastet til ny lov. Disse reglementene må for-

handles frem i den enkelte virksomhet. Det vil derfor være behov for en overgangsperiode, hvor tidligere reglement gjelder, inntil nytt reglement er ferdigstilt. Etter *departementets* syn er det nødvendig med en relativt romslig tidsramme for å utforme og forhandle frem nytt reglement. Det ble derfor foreslått at reglementer som er gitt med hjemmel i tjenestemannsloven skal være gyldige inntil de blir opphevet eller avløst av nytt reglement for virksomheten, men ikke lenger enn to år etter den nye lovens ikrafttredelse. Dette bør være tilstrekkelig for at alle statlige virksomheter skal få på plass nytt reglement.

## 26.2 Høringsinstansenes syn

### 26.2.1 Generelt

Det ble sendt inn relativt få uttalelser til forslagene om overgangsregler. De fleste av disse gjaldt forslaget til en overgangsregel knyttet til den nye bestemmelsen om oppsigelse.

### 26.2.2 Oppsigelse

*Departementet* har mottatt enkelte innspill knyttet til forslaget til en overgangsregel om oppsigelse. De fleste som har uttalt seg har et ønske om å unngå en slik overgangsregel, gjerne begrunnet i at dette vil medføre forskjellige regler i en periode fremover, eller fordi utvidelsen av grunnlaget for å gå til oppsigelse er begrenset, og nå dekkes av avskjedsbestemmelsen.

*Justis- og beredskapsdepartementet* har uttalt at situasjonen har likhetstrekk med det som diskuteres i punkt 3.4 i Lovavdelingens tolkningsuttalelse 16. august 2000 (om endring i lov om yrkesbefal m.m.), der Lovavdelingen mente at § 97 ikke sto i veien for forslaget. Det kan anføres gode argumenter for at reglene bør være like for statstjenestemenn uavhengig av tidspunktet for ansettelse. Det bes om at dersom departementet velger å la endringen få virkning også for ansatte som i dag har et sterkere oppsigelsesvern, bør en vurdering av forholdet til § 97 og behovet for lovendringen tas inn i proposisjonen.

### 26.2.3 Treårsregel for stillingsvern, åremål, innleie, personalreglementer

Det er bare få og svært knappe innspill knyttet til forslagene om overgangsregler for nye bestemmelser om frist for å oppnå stillingsvern, åremål, innleie og personalreglementer. I den grad disse er kommentert, støttes i hovedsak forslagene.

## 26.3 Departementets vurderinger og forslag

### 26.3.1 Generelt

*Departementet* foreslår at det gis overgangsregler knyttet til innføring av en treårsregel for stillingsvern for visse grupper midlertidig ansatte, ny bestemmelse om åremål, innføring av stillingsvern for innleide arbeidstakere og nye regler om personalreglementer. Det foreslås også en overgangsregel for ansettelse på åremål for kontraktbefal og vervede mannskaper i Forsvaret.

Når det gjelder endringen i oppsigelsesvernet ser ikke *departementet* det som åpenbart at slike nye regler kan innføres med virkning for personer som er ansatt før ikrafttredelse av ny lovt. Etter en nærmere vurdering, tidligere praksis og forholdet til Grunnloven § 97, har departementet imidlertid kommet til at den nye lovens bestemmelser om oppsigelse skal gjelde for alle ansatte og at det ikke gis overgangsregler.

*Departementet* går nedenfor nærmere inn på disse områdene.

### 26.3.2 Oppsigelse

Lovforslaget innebærer, i tråd med tjenestemannslovutvalget at en statsansatt skal kunne sies opp dersom vedkommende «gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter». En tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende lov for dem som har vært ansatt i mer enn henholdsvis to eller fire år. Tjenestemannsloven bestemmer at dersom en tjenestemann har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, kan vedkommende avskjediges. Dette er foreslått videreført som avskjedsgrunner. Den nye oppsigelsesbestemmelsen vil rette seg mot mindre grove tilfeller enn avskjedsbestemmelsene.

Fast ansatt tjenestemann som har mindre enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann som har mindre enn fire års sammenhengende tjeneste, omfattes av bestemmelsen i tjenestemannsloven § 9, som fastsetter at tjenestemann blant annet kan sies opp når det har saklig grunn i tjenestemannens forhold. For denne gruppen medfører forslaget til en ny oppsigelseshjemmel i ny lov ikke noen utvidelse av oppsigelsesgrunnlaget, og departementet mener derfor det ikke er behov for overgangsregler.

Forslaget innebærer imidlertid en utvidelse av oppsigelsesadgangen for dem som har vært ansatt

i mer enn henholdsvis to eller fire år (faste/midlertidige). Den foreslåtte lovendringen vil ikke få virkning for handlinger foretatt før den nye bestemmelsen trer i kraft. *Departementet* har vurdert om forslaget om å utvide oppsigelsesadgangen for denne gruppen, vil støte an mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og behovet for eventuelle overgangsregler.

I teorien er endringer i oppsigelses- og avskjedsreglene for statens ansatte omtalt i flere sammenhenger, og da særlig forholdet til Grunnloven § 97.

*Eilert Stang Lund: Rettsforholdet mellom staten og deres embetsmenn*, som var vedlegg til innstillingen om *Avskjedigelse mv. av embetsmenn* (1971), gir en omfattende vurdering av gjeldende rett. Det uttales der (side 14), at nye regler om suspensjon, avskjed, ordensstraffer og saksbehandling kan gis tilbakevirkning i den forstand at reglene får anvendelse på forgåelser og/eller tilstander som oppstår eller vedvarer etter lovens ikrafttredelse. Det kan ikke antas at embets- eller tjenestemennene har krav på, at de ved utnevnelsen eller tilsettingen gjeldende regler om suspensjon og avskjed, skal gjelde uforandret i tilsettingstiden. Eilert Stang Lund viser til at dette må antas avgjort i forbindelse med prøvelse av lovligheten av reglene om utrensking i offentlig tjeneste, som ble iverksatt etter siste krig, og viser til flere dommer av Høyesterett. Det kan også vises til lignende vurderinger av *Finn Hiorthøy: Rettsforholdet mellom staten og dens tjenestemenn* og *Frede Castberg: Norges statsforfatning II* (1964). Imidlertid uttaler Eilert Stang Lund at det har vært vanlig å anta at nye regler om oppsigelse ikke kan anvendes overfor tilsatte tjenestemenn. Han viser også da til Hiorthøy, Castberg og notat fra Justisdepartementet inntatt i *Ot.meld. nr. 3 for 1930* (notat av 22. desember 1927) med tilsvarende synspunkter. Han legger derfor til grunn at det på dette området eksisterer en grunnleggende forskjell mellom endringer i avskjeds- og oppsigelsesbestemmelser. *Castberg: Norges statsforfatning II* (1964) (side 231 ff.) fokuserer på at rettsforholdet mellom staten og de offentlige tjenestemenn er et offentligrettslig kontraktsforhold, slik at de alminnelige lønns- og pensjonsrettigheter som tjenestemennene har etter gjeldende lover og bestemmelser på ansettelsestiden, ikke senere kan fratras dem.

*Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge* (1990) side 495 flg. uttaler at det har vært en utvikling i synet på hva som er grunnlovsstridig tilbakevirkning og konkluderer med at det er det som gjerne omtales som rettighetsteorien eller standardteorien, som gir det beste uttrykk for rettstil-



standen. Etter standardteorien er det den urettferdige eller utilbørlige tilbakevirkning Grunnloven § 97 retter seg mot.

Det har også senere vært utredninger om statens adgang til ved lov å endre lovbestemmelser vedrørende egne ansatte. Eksempelvis kan nevnes *NOU 1995: 29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser* (208 ff.). *Prop. 2 L (2015–2016)* kapittel 7.7 omtaler eldre ventelønnsrettigheters stilling ved opphevelse av ventelønns- og vartpengeordningen, og det fremgår der at man uansett tilbakevirkningsforbudets omfang, ikke ville foreslå å sette til side eldre rettigheter til ventelønn. Det synes ellers særlig å være på pensjonsområdet, at spørsmålet har vært satt på spissen i praksis.

Da det ble fremmet forslag om ny lov om statens embets- og tjenestemenn i 2005 (*Ot.prp. nr. 67 (2004–2005)*) ble det gitt en overgangsregel i lovens § 19 knyttet til videreføring av oppsigelsesfristene i tjenestemannsloven. Man valgte imidlertid ikke å gi overgangsregler knyttet til overgangen fra tjenestemannslovens til den nye arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern. Dette ble ikke gitt noen omfattende begrunnelse i proposisjonen, men Stortinget sluttet seg til forslaget, uten merknader.

Når det gjelder endringer i stillingsvernsregler, er det særlig endringer knyttet til lærere og befal i Forsvaret, som har vært drøftet.

Justisdepartementets lovavdeling uttalte seg i brev av 13. januar 1992 om en eventuell endring av stillingsvernet for lærere. Spørsmålet var om Grunnloven var til hinder for å oppheve grunnskolelovens regler om oppsigelsesvern for lærere, og for fremtiden regulere stillingsvernet gjennom arbeidsmiljølovens regler. Lovavdelingen la til grunn at lærerne gjennom grunnskolelovens regler hadde et særlig sterkt oppsigelsesvern, men kom likevel frem til at det ikke var i strid med Grunnloven § 97 at lærernes oppsigelsesvern for fremtiden blir regulert av arbeidsmiljølovens regler. Dette gjaldt også lærere som ble ansatt mens grunnskolelovens oppsigelsesregler gjaldt. Lovavdelingen uttalte videre at det først og fremst beror på en politisk, og ikke en forfatningsrettslig, vurdering om det er grunnlag for å endre lovfaste lønns- og arbeidsvilkår.

I et brev til Forsvarsdepartementet av 16. august 2000 vurderte Lovavdelingen forholdet mellom Grunnloven og lov om yrkesbefal m.m. i Forsvaret. Lovavdelingen viste her blant annet til utredninger av professor Henning Jakhelln og uttalte at man i nyere teori har gitt uttrykk for et mindre bastant syn på adgangen til å gi nye og

strengere oppsigelsesregler virkning for eksisterende arbeidsavtaler, enn tidligere. Lovavdelingen la Høyesteretts uttalelser i Rt 1996 side 1415 (Borthen-dommen) til grunn, og uttalte at det i nyere rettspraksis er lagt til grunn at Grunnloven § 97, iallfall på visse rettsområder, rammer inngrep i bestående rettsforhold hvis inngrepet er «klart urimelig eller urettferdig». Lovavdelingen antok at lovgiveren i vid utstrekning kan endre lovgivning som regulerer rettigheter og plikter i arbeidsforhold også med virkning for bestående arbeidsforhold, når dette er saklig begrunnet i samfunnsmessige hensyn. Videre ble det sagt at det må foreligge et reelt lovgivningsmessig behov for at såpass vidtgående endringer i oppsigelsesreglene som det var tale om, skal stå seg.

I et brev til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet av 18. juni 2013 uttalte Lovavdelingen seg om ventetid og saksforbud for tjenestemenn – forholdet til Grunnloven § 97. Her ble det blant annet sagt:

«Ved vurderingen av om lovbestemmelser er i strid med Grunnloven § 97, finner vi grunn til å peke på at Høyesterett har uttalt at innholdet i Grunnloven § 97 «har vært under utvikling i senere års rettspraksis», jf. Rt. 2011 s. 347 (prøveløslatelse), avsnitt 35. Utviklingen har gått i retning av en strengere praktisering av Grunnloven § 97. For en beskrivelse av rettstilstanden viser vi til Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt), særlig avsnitt 153. Vurderingstemaet etter Grunnloven § 97 kan ha endret seg på noen områder, utfallet av en grunnlovsvurdering kan i noen tilfeller bli et annet i dag enn for noen år siden, og noen konklusjoner som tidligere fremsto som klare, kan ikke uttales med samme klarhet.»

Departementet viser til at Høyesterett i Rt. 1996 s. 1415 (Borthen-dommen) uttalte at det i nyere rettspraksis, i hvert fall innen enkelte rettsområder, er lagt til grunn at Grunnloven § 97 rammer inngrep i bestående rettsforhold som er «klart urimelig eller urettferdig». Videre viser Johs. Andenæs til at Grunnloven § 97 retter seg mot urettferdig eller utilbørlig tilbakevirkning.

Med bakgrunn i nyere tids praksis fra Høyesterett, er det ikke åpenbart hva som er gjeldende rettstilstand på området. Departementet mener at forslaget ikke innebærer å legge nye byrder til eldre handlinger (egentlig tilbakevirkning). Den foreslåtte lovendringen vil ikke få virkning for handlinger foretatt før den nye bestemmelsen trer i kraft. Forslaget reiser spørsmål om hvilket vern som skal gis til bestående rettsposisjoner (uegent-

lig tilbakevirkning). Forslaget om innføringen av et nytt grunnlag for oppsigelse vil innebære en utvidelse av adgangen til å si opp statsansatte sammenlignet med dagens lov. *Departementet* vil imidlertid peke på at den foreslåtte endringen ikke er et helt kvalitativt nytt grunnlag for å avslutte arbeidsforholdet, siden grov krenkelse av tjenesteplikten i dag er et av avskjedsgrunnlagene. Begge reaksjonsformene er begrunnet i den statsansattes eget forhold. Den foreslåtte lovendringen vil ikke aktualisere oppsigelsesadgangen i det enkelte tilfellet, det skjer først når den statsansatte forsømmer seg.

*Departementet* viser til at det nå er fastsatt at det er avskjedsgrunn blant annet dersom en tjenestemann har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter. Den nye oppsigelsesbestemmelsen vil rette seg mot mindre grove tilfeller enn avskjedsbestemmelsene. Dette trekker i retning av at tjenestemennene ikke dermed settes i en vesentlig dårligere situasjon enn nå. Det skal imidlertid mindre til for å benytte den foreslåtte oppsigelsesbestemmelsen enn å gå til avskjed. *Departementet* understreker at det foreslåtte grunnlaget for oppsigelse er at den statsansatte gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Etter departementets vurdering bør ikke statsansatte anses å ha en berettiget forventning om at ikke gjentatte krenkelser av tjenesteplikter kan føre til oppsigelse. En slik konsekvens av kritikkverdige forhold, begått etter at loven har trådt i kraft, bør etter departementets vurdering ikke anses som klart urimelig eller urettferdig og dermed i strid med Grunnloven § 97. *Departementet* viser også til at det kan være et samfunnsmessig behov for at statlige virksomheter i slike tilfeller kan gå til oppsigelse av arbeidstaker. *Departementet* viser også i denne sammenheng til viktigheten av at statens ansatte som arbeider med myndighetsutøvelse, har tillit i befolkningen.

*Departementet* mener på denne bakgrunn at den foreslåtte endringen ikke innebærer en sterkt urimelig eller urettferdig tilbakevirkning i strid med Grunnloven § 97.

### 26.3.3 Treårsregel for stillingsvern

*Departementet* har foreslått at en arbeidstaker som har sammenhengende midlertidig ansettelse i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. Da skal reglene om oppsigelse av arbeidsforholdet komme til anvendelse. Etter forslaget gjelder dette midlertidig ansettelse der

hvor hjemmelen for midlertidig ansettelse er begrunnet i 1) at arbeidet er av midlertidig karakter, 2) for vikariat eller 3) for en periode inntil seks måneder. Det vises til omtale i proposisjonens kapittel 13.4. Slik ordningen er i dag, oppnås et såkalt «sterkt stillingsvern» for midlertidig ansatte etter mer enn fire års sammenhengende tjeneste i virksomheten, med unntak av tjenestemenn i åremåls- og utdanningsstillinger.

Lovforslaget innebærer en endring både for arbeidstakere og statlige virksomheter. *Departementet* mener at det her bør legges til grunn samme overgangsregel som relativt nylig ble benyttet ved endring i arbeidsmiljøloven. Man endret i 2015 fireårsregelen i arbeidsmiljøloven til en treårsregel for enkelte, men ikke alle, typer midlertidige ansettelser, etter innspill fra arbeids- og sosialkomitéen. Samtidig ble det da fastsatt at denne endringen bare skulle gjelde arbeidsavtaler som er inngått etter endringslovens ikrafttreden. Det vises her til *Innst. 208 L (2014–2015)*. *Departementet* mener at tilsvarende regel bør gis som overgangsregel til ny lov om statens ansatte. Det foreslås derfor, at bestemmelsen om en treårsregel for stillingsvern skal gjelde midlertidige arbeidsavtaler som er inngått etter den nye lovens ikrafttreden.

For arbeidsavtaler som er inngått før lovens ikrafttreden, skal tidligere regler gjelde.

### 26.3.4 Åremål

Proposisjonen inneholder forslag om at ny lov skal inneholde en regulering av når åremål kan benyttes. Nå er dette i stor utstrekning regulert i forskriften til tjenestemannsloven. Det foreslås blant annet at det enkelte departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. Etter bestemmelse i forskrift til tjenestemannsloven kan dette likevel ikke bestemmes dersom virksomheten i hovedsak har tilsynsfunksjoner eller kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller det av andre grunner er viktig at lederen har en uavhengig stilling. Det tas sikte på at dette videreføres i ny forskrift. På noen andre områder vil det ikke lenger være hjemmel for bruk av åremål. Dette er en tilsett innstramning. Forslaget vil medføre at den enkelte arbeidsgiver og fagdepartementet må vurdere om bruk av åremål for bestemte stillinger er i samsvar med bestemmelsene.

*Departementet* mener at det er behov for en overgangsregel for åremålsstillinger. Viktig i denne sammenheng er at en ulovlig bruk av midlertidig ansettelse, inkludert åremål, etter lovfor-

slaget kan medføre dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. Det foreslås derfor at åremål som er påbegynt før lovens ikrafttreden fortsatt skal være gyldig og lovlig ut åremålsperioden. Når ny åremålsperiode eventuelt skal påbegynnes, må arbeidsgiver nøye vurdere om det fortsatt finnes lovlig hjemmel for åremålsansettelse. Dersom man etter lovens ikrafttreden vurderer å benytte åremål i en stilling hvor dette ikke er benyttet tidligere, må på samme måte dette vurderes mot den nye lovens bestemmelser.

Bruk av åremål som ikke er i samsvar med den nye lovens bestemmelser og heller ikke omfattes av overgangsregelen, vil kunne bli satt til side med hjemmel i lovens bestemmelse om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse.

Dette vil ikke berøre åremålsstillinger for statsansatte, som særskilt er hjemlet i egen lov. Det vil heller ikke berøre bruk av åremål for embetsmenn, da dette alltid må ha nærmere regulering i lovbestemmelse.

I tjenestemannsloven § 3 nr. 3 finnes en hjemmel for å fastsette særregler i forskrift om midlertidig ansettelse for enkelte grupper tjenestemenn. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det bl.a. åpnet for at kontraktsbefal og vervede mannskaper i Forsvaret kan ansettes på åremål, jf. § 3 nr. 3 bokstav C i forskriften til tjenestemannsloven. Det er her også fastsatt at Forsvarsdepartementet gir nærmere regler om varighet og om adgang til å fornye ansettelsesforholdet.

Ny lov inneholder ikke en slik bestemmelse eller hjemmel for å gi særregler av denne typen i forskrift. Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at det fremdeles er behov for å videreføre disse reglene, inntil Forsvarsdepartementet har vurdert dette nærmere. *Departementet* foreslår derfor at det gis en overgangsregel som viderefører bestemmelsen i ett år etter ny lovs ikrafttreden.

Departementet foreslår derfor at det gis en overgangsregel som viderefører bestemmelsen i ett år etter ny lovs ikrafttreden. Dette bør være tilstrekkelig til å vurdere og eventuelt innføre en liknende bestemmelse i annet regelverk.

### 26.3.5 Innleie

For innleie er situasjonen i dag at det ikke finnes hjemmel i tjenestemannsloven for at innleide arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) får stillingsvern i innleievirksomheten etter et visst antall år. Slik bestemmelse finnes derimot i arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd. I staten er det imidlertid klart uttrykt i lovforarbeider til tjenestemannslovens bestemmelser om innleie, at et innleieforhold ikke under noen omstendighet skal vare lenger enn fire år. I forslaget til ny lov er det foreslått at treårsregelen skal komme til anvendelse i disse innleieforholdene. Dette medfører et behov for en overgangsregel. *Departementet* foreslår at det her gis en overgangsregel av samme type som foreslått for midlertidige ansettelser. Dette synes naturlig, da innleie kan benyttes i situasjoner hvor flere av vilkårene for midlertidig ansettelse er oppfylt. Det foreslås derfor at en treårsregel skal gjelde innleieforhold som er påbegynt etter den nye lovens ikrafttreden. For innleieforhold som er påbegynt før lovens ikrafttreden, skal tidligere regler gjelde.

### 26.3.6 Personalreglementer

Forslaget til ny lov omfatter regler om personalreglementer som avviker fra dem som finnes i gjeldende lov. Dette reiser spørsmål om behov for overgangsregler også på dette området. Da slike reglementer er forhandlingsgjenstand enten i den enkelte virksomhet eller sentralt med hovedsammenslutningene, er det nødvendig med en viss tid før den nye lovens bestemmelser kan gjelde fullt ut. *Departementet* mener at de personalreglementer som er gitt med hjemmel i tjenestemannsloven, fortsatt bør gjelde noen tid ut over ikrafttredelsen av den nye loven. Det bør derfor fastsettes at disse gjelder inntil de blir opphevet eller avløst av nytt reglement for virksomheten, men ikke ut over to år etter den nye lovens ikrafttreden.

## 27 Endringer i andre lover

### 27.1 Høringsnotatet

---

I høringsnotatet forsøkte ikke *departementet* å utforme noen oversikt over behovet for endringer i annet lovverk som vil bli en følge av opphevelse av gjeldende tjenestemannslov og vedtagelse av ny lov. Dette ville ha medført et svært omfattende arbeid, og høringsinstansene ble i stedet bedt om å komme med innspill dersom det var ønskelig å ta med forslag til endringer i annet lovverk i proposisjonen. Det ble også understreket at det eventuelt bare ville være snakk om endringer som gjelder paragrafhenvvisninger og mindre endringer som kan sies å være en direkte følge av lovforslaget, ikke endringer som i nevneverdig grad endrer rettstilstanden.

### 27.2 Høringsinstansenes innspill

---

*Arbeids- og sosialdepartementet* har i høringen vist til endringen i terminologi, ved at uttrykket tjenestemann erstattes av statsansatt, og uttaler at dette bør føre til endringer i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl., både tittel og i enkelte paragrafer.

*Kunnskapsdepartementet* viser til at flere bestemmelser i universitets- og høyskoleloven har henvisninger til tjenestemannsloven, og ber om at disse henvisningene endres ved forslag i lovproposisjonen. Dette gjelder universitets- og høyskoleloven §§ 6-1, 6-4, 11-1 femte ledd, 11-2 og 11-3.

*Stortingets administrasjon* har vist til at det tidligere var gjort unntak fra §§ 2, 3, 4 og 5 i tjenestemannsloven for Riksrevisjonen, på samme måte som for tjenestemenn ansatt ved Stortinget eller hos Stortingets ombudsmenn. Dette unntaket er imidlertid nå tatt ut av tjenestemannsloven og i stedet satt inn i lov om Riksrevisjonen. Stortingets administrasjon mener at dette fortsatt bør gjelde, og det vil i så fall være nødvendig å endre henvisningene i lov om Riksrevisjonen § 5.

### 27.3 Departementets vurderinger og forslag

---

*Departementet* følger i stor utstrekning opp endringsforslagene i annet lovverk som er spilt inn. Dette gjelder innspillene fra Kunnskapsdepartementet, for så vidt gjelder lov om universiteter og høyskole, og også fra Stortingets administrasjon, for så vidt gjelder endringer i lov om Riksrevisjonen.

Det er i etterkant også mottatt et innspill fra Utenriksdepartementet om endring i lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven), som gjelder spesialutsendinger. Disse er nærmere omtalt i utenriktjenesteloven § 3. Spesialutsendinger foreslås unntatt fra reglene om rett til fast ansettelse etter tre års midlertidig stilling. Det foreslås heller ikke noen alternativ regel om rett til fast ansettelse etter nærmere bestemt antall år eller en bestemt tid som midlertidig. Spesialutsendinger kjennetegnes ved at de har en underliggende fast ansettelse i en annen statlig etat, og skal returnere til denne stillingen ved utløpet av sin tjeneste ved utenriksstasjon. Formålet med retten til fast ansettelse etter en viss tid, er således ikke relevant for spesialutsendinger.

Forslaget til ny lov omfatter en endring i terminologi, slik at det som nå omtales som statens tjenestemenn, heretter vil omtales som statsansatte. Embetsmenn vil ikke få noen endret betegnelse, heller ikke fylkesmenn m.fl. Loven vil heller ikke omfatte kommunale eller fylkeskommunale tjenestemenn, slik at endringen utelukkende gjelder i statsforvaltningen. Slik *departementet* ser det, er det likevel ikke grunnlag for at man i lovproposisjonen tar sikte på å endre terminologi i annen lovgivning som helt eller delvis omfatter ansatte i staten. En viktig årsak til dette er at det vil være nødvendig med en særskilt definisjon, for klart å definere hvem som omfattes av begrepene statens ansatte eller statsansatte. Det må da også avklares om begrepet er begrenset til ansatte i statsforvaltningen som ikke er embetsmenn, slik som i lovforslaget her, eller om begrepet skal forstås som

et mer utvidet begrep, på linje med en vanlig ordfortolkning.

Når det spesielt gjelder forslaget om endring av terminologi i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. (aldersgrenseloven), vil *departementet* vise til at denne loven omfatter den som har stilling som er eller blir innlemmet i Statens pensjonskasse og som ikke omfattes av særlige lovbestemmelser om aldersgrenser, for eksempel i forsvarsloven. Når begrepet tjenestemann benyttes i aldersgrenseloven, viser det både til embetsmenn og tjenestemenn i staten, og dessuten til medlemmer som er gitt rett til medlemskap i Statens pensjonskasse uten å være ansatt i staten. Bestemmelsene om lavere aldersgrenser enn den alminnelige (særaldersgrenser) som er fastsatt med hjemmel i aldersgrenseloven, gjelder også for tilsvarende tjenestemannsstillinger innenfor kommunal- og fylkeskommunal sektor. *Departementet* mener derfor at en endring av terminologi i aldersgrenseloven bør utstå til en revisjon av aldersgrenseloven, slik at det samtidig kan vurderes på bredere basis hvilke ord og uttrykk som skal benyttes for dem som omfattes av denne loven.

*Departementet* vil bemerke at det er mange lover som i dag benytter begrepene tjenestemann eller tjenestemenn. Dette omfatter lover som straffeloven, straffeprosessloven, domstolloven, politiloven, forvaltningsloven, skatteloven, arbeidsmiljøloven og utenriktjenesteloven. Det er *departementets* syn at en eventuell endring av begrepsbruken i andre lover bør gjøres i forbindelse med revisjoner av disse lovene. Dette bør ikke minst gjelde på bakgrunn av at henvendelsen om end-

ring av begrepsbruk ikke er tatt opp annet enn for lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.

Begrepet statsansatte er gitt en særlig definisjon i forslaget til ny lov om statens ansatte, og omfatter arbeidstakere i staten som ikke er embetsmenn. Denne definisjonen adskiller seg fra den alminnelige forståelsen av begrepet, hvor uttrykket ofte benyttes også om grupper av ansatte utenfor statsforvaltningen, for eksempel ansatte i helseforetak, statseide selskaper, statsforetak og flere andre virksomheter som er egne rettssubjekter. Dessuten vil en vanlig forståelse av uttrykket også kunne omfatte embetsmenn. Behovet for en definisjon av begrepet i annet lovverk bør utredes ut fra den aktuelle lovs virkeområde og mulig avgrensning mot tjenestemenn i fylkeskommunal og kommunal sektor, og dessuten embetsmenn.

Lovforslaget begrenses derfor til å omfatte forslag til endringer i lov om Riksrevisjonen og lov om universiteter og høyskoler, og dessuten lov om statsforetak og lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn, som begge forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## 27.4 Ikrafttredelse

---

*Departementet* foreslår at loven skal gjelde fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

## 28 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 28.1 Innledning

Tjenestemannsloven er fra 1983. Loven gjelder for tjenestemenn og for embetsmenn der det uttrykkelig var sagt, og er begrunnet med at det er behov for en egen lov som skal gjelde for staten. Det er Grunnlovens og forvaltningsrettens regler som er bestemmende for statstjenesten, og mange tjenestemenn utøver offentligrettslig myndighet overfor landets borgere. Loven har, i motsetning til arbeidsmiljøloven, en nødvendig regulering av tilsetningsordningen i staten. Den setter krav til at det skal forhandles frem personalreglement i den enkelte statlige virksomhet for å ivareta de statlige virksomhetenes ulike behov. Loven av 1983 styrket de ansattes medbestemmelsesrett og fastsatte blant annet egne bestemmelser om fortrinnsrett som avviker fra arbeidsmiljøloven. For å ivareta statens særlige behov har tjenestemannsloven regulert midlertidige tilsetninger på en annen måte enn arbeidsmiljøloven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) nedsatte i 2015 tjenestemannslovutvalget, som skulle vurdere en harmonisering av tjenestemannsloven med arbeidsmiljøloven. Parallelt med dette fikk Arbeidsforskningsinstituttet i oppdrag av KMD å gjennomføre en spørreundersøkelse knyttet til erfaringer med bruken av tjenestemannsloven. I undersøkelsen ble det pekt på, selv om flere ga uttrykk for at de mente at loven fungerte tilfredsstillende, at det også var utfordringer med å forstå loven og hvilke muligheter som ligger i loven. En tilbakemelding var at bestemmelsene om oppsigelse og avskjed er vanskelig å anvende. En annen var at mange mente det går u hensiktsmessig mye tid med til innstillingsprosessene.

Tjenestemannsloven har en struktur og språkdrakt som har behov for modernisering. Med tilhørende forskrifter oppleves loven som lite tilgjengelig og vanskelig å forstå. En ny lov med moderne språkdrakt og ny systematikk vil gjøre den mer brukervennlig. Med tilhørende forarbeider vil loven kunne gi grunnlag for en mer effektiv personalforvaltning i staten. *Departementet* ønsker også en tittel på loven som er kjønnsnøytral.

### 28.2 Antall ansatte i statlig tariffområde

Pr. 1 oktober 2015 var det ca. 161 000 ansatte i virksomheter innenfor det statlige tariffområdet. Timelønte, overenskomstlønte og dommere og ledere på egne kontrakter er også inkludert i dette tallet. Den største andelen av statlige ansatte finnes i Kunnskapsdepartementet med underliggende virksomheter.

Andelen faste ansatte i staten er økende, men det er likevel en stor andel som er midlertidig ansatte. Andelen fast ansatte økte fra 1995 til 2014. Forholdet mellom fast og midlertidig ansatte i perioden 2004–2014, viser at andelen midlertidig ansatte har falt fra 21 prosent til 16 prosent i denne perioden. Staten er en kunnskapsorganisasjon og kvinners utdanningsnivå har økt. Det er omtrent like mange kvinner som menn, som har høyere utdanning, og om lag like mange kvinner som menn ansatt i staten, regnet i prosenter. Det vises til nærmere omtale under kapittel 5.1.2.

### 28.3 Konsekvenser for arbeidsgiverne og arbeidstakerne i staten

*Departementet* har gjort avveininger av ulike og kryssende hensyn. På den ene side er det viktig at loven ivaretar interessene og rettsikkerheten for den enkelte arbeidstaker, og på den annen side sikrer at arbeidsgivers ansvar for å styre virksomhetene skjer med god ressursutnyttelse. Det er nødvendig å ha både et helhetlig regelverk som gjelder for hele statsforvaltningen, samtidig som personalreglementer skal ivareta de ulike statlige virksomhetens ulikheter og særlige behov. Noen av forslagene vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, mens andre forslag vil medføre innsparing uten mulighet for tallfesting. Det er vanskelig å gjøre konkrete beregninger av forslagene fordi man ikke har kjennskap til alle forhold som vil inngå i en slik beregning. Konsekvensene av de ulike forslagene vil også være påvirket av hvilke endringer som skjer og omstillingstakten i staten. Det foreligger ikke tall på hvor mange ansettelse som skjer i løpet av et

år i staten, og det foreligger heller ikke tall på hvor mange som blir sagt opp.

Det å videreføre deler av regelverket vil gi uendrede kostnader. For det første videreføres kjente og etablerte ordninger som at virksomhetenes personalreglement skal forhandles mellom partene lokalt. Dette er et forslag som vil ivareta behovet for lokal tilpasning. Statens virksomheter er ulike og har ulike oppgaver som må reflekteres i reglene. Lovforslaget innebærer en forenkling av hva som må reguleres i reglement, noe som etter departementets vurdering vil innebære en viss effektivisering i den enkelt statlige virksomhet.

For det andre videreføres prinsippet om at ansettelser skal foretas etter en totrinnsprosess med henholdsvis en innstilling og et ansettelsesvedtak. Ved å fjerne innstillingsrådet og legge innstillingsmyndigheten til nærmeste leder, vil man kunne oppnå innsparinger, samt å effektivisere rekrutteringen i staten. Det å videreføre dagens ordning om at ansettelser og oppsigelser mv. skal avgjøres av virksomhetenes ansettelsesråd, vil ikke gi endrede økonomiske eller administrative konsekvenser. Økt bruk av digitale verktøy kan bidra til mer effektive prosesser, som også ivaretar viktige dokumentasjonskrav.

Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet vil i seg selv ikke medføre økte kostnader for staten. At det som hovedregel er et krav om at stillinger i staten skal lyses ut offentlig, vil bidra til å styrke tilliten til statsforvaltningen og legge til rette for at staten sørger for bred rekruttering. Digitale løsninger i søknadsprosessen er gjennomgående gjennomført i staten, noe som bidrar til effektive rekrutteringsprosesser. Saksbehandlingskravene i forbindelse med ansettelse vil ikke bli endret og slik sett vil dette heller ikke medføre endringer i ressursbruken.

En videreføring av forvaltningsklage i oppsigelsessaker som følger av forvaltningslovens regler, medfører uendret ressursbruk. Forslaget om å fjerne muligheten for anke fra medlem i ansettelsesråd vil forenkle regelverket og bidra til en effektivisering uten at dette lar seg tallfeste. Departementet har vurdert at det skal lovfestes en interesseavveining ved oppsigelse. Dersom oppsigelsen blir påklaget, skal også klageinstansen foreta en slik interesseavveining. De ulemper som oppsigelsen vil medføre for den ansatte, skal da vurderes spesielt. Imidlertid kan ikke den statsansatte gis rett til ytterligere prøving av denne interesseavveiningen gjennom skjønnsutøvelse av domstolene. Dette ville stå i strid med grunnleggende prinsipper i forvaltningen blant annet om at Stortinget er bevilgende myndighet.

En slik ordning vil også medføre fare for at politisk vedtatte omorganiseringer og bemanningsendringer i statlige virksomheter kan bli vanskeliggjort, eller at bevilgningsreduksjoner ikke kan følges opp i form av nødvendige omstillinger. I tillegg ville dette kunne føre til en klar økning i antall tvister om oppsigelser, med derav følgende omkostninger, noe som bør unngås. De ansattes rettigheter vil fullt ut bli ivaretatt gjennom den klagedgangen som eksisterer i dag, og som forslås videreført.

Forslaget om å stramme inn reglene for midlertidig ansettelse og harmonisere reglene med arbeidsmiljøloven på dette punkt, er det enkeltforslaget som medfører de største konsekvensene. Det er ønskelig og forventet at forslaget vil ha som konsekvens at det blir færre midlertidig ansatte og flere fast ansatte i staten. Forslaget vil innebære at både arbeidstakere og arbeidsgivere må forholde seg til nytt regelverk, dette vil ikke gi direkte målbare administrative og økonomiske konsekvenser som kan tallfestes her.

Når det gjelder endringene i den statlige reguleringen av fortrinnsretten, vil de foreslåtte endringene medføre administrative konsekvenser. Ved å fjerne Tilsettingsrådet for overtallige, og gi virksomhetene ansvaret for å ivareta bestemmelsene om ekstern fortrinnsrett, vil ansettelser kunne gjennomføres raskere og dermed frigjøre ressurser. Forslaget vil dermed medføre at man effektiviserer ansettelsesprosessene i staten der det foreligger søkere med overtallighetsattest. Det foreligger ikke tallmateriale for i hvor stort omfang overtallige blir ansatt med overtallighetsattest, og det vil ikke være mulig å anslå eventuelle konsekvensene av forslaget for den enkelte overtallige, for eksempel når det gjelder muligheten til å kunne få arbeid gjennom overtallighetsbeviset. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har ansvaret for sekretariatsfunksjonen for Tilsettingsrådet for overtallige, vil også kunne frigjøre ressurser som i dag brukes til dette.

Det å lovfeste samme vilkår for oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold som etter arbeidsmiljøloven, må antas å ha administrative konsekvenser. En harmonisering med arbeidsmiljøloven vil bidra til at regelverket blir enklere å forstå og anvende, noe som vil være ressursbesparende i omstillingsprosesser.

En forenkling av reglene når det gjelder flytteplikt vil redusere statens kostnader. De foreslåtte regler vil bli mer effektive ved at virksomhetene selv skal håndtere disse sakene, uten at de foreligger fagdepartement og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ved flytting av virksom-

het over store geografiske avstander må arbeidsgiver avklare med den enkelte ansatte om vedkommende ønsker å flytte med. Denne klargjøringen vil legge myndigheten til arbeidsgiver. Dette vil gi en mer effektiv administrasjon og mindre byråkrati, og plasserer ansvaret hos den enkelte virksomhet og ikke hos en sentral aktør. En harmonisering av bestemmelsene om prøvetid med tilsvarende bestemmelser i arbeidsmiljøloven antas ikke å ha store administrative eller økonomiske konsekvenser.

Samlet sett er utvalgets forslag en balanse mellom å videreføre regelverk som sikrer betryggende saksbehandling i samsvar med god forvaltningsskikk og som er i tråd med gjeldende forvaltningslov, og forslag som innebærer at virksomhetene i større grad enn i dag får fullt ansvar for forvaltningen av regelverket. Forslaget innebærer at man fjerner administrativt tungvinte bestemmelser og klargjør bestemmelsene på en rekke punkter. Forslagene vil samlet sett medføre forenklinger og innsparing.

#### **28.4 Konsekvenser for brukerne av loven**

---

Klare og forståelige lover og forskrifter er viktig for demokratiet og rettssikkerheten. Departementet mener at lovforslaget fornyer og forenkler regelverket. Dette vil bidra til at loven blir enklere å forvalte og dermed medføre administrative gevinster for statlig sektor. Departementet viser til at selv om lovforslaget viderefører elementer i gjeldene rett, vil også harmonisering med arbeidsmiljøloven innebære et kulturskifte og overføring

av ansvar til de lokale arbeidsgiverne. Det vil være behov for opplæring i nytt regelverk. Kostnader til dette er det ikke mulig å tallfeste.

#### **28.5 Konsekvenser for virksomhetene**

---

Fjerning av dagens regel om at personalreglementene skal stadfestes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vil gi enklere forvaltning og frigjøre ressurser hos lokal virksomhet, fagdepartement og i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I dag skal reglementene oversendes via fagdepartementene for stadfestelse, og bortfall av stadfestelsesordningen vil kunne medføre noe redusert tidsbruk også her. Fagdepartementene er imidlertid gitt rett til å kunne kreve revisjon av reglementene, noe som innebærer at det nok må påregnes noe ressursbruk knyttet til personalreglementer som ledd i etatsstyringen. At fagdepartementene blir gitt rett til å utarbeide midlertidige personalreglement for virksomheter under omstilling, mener departementet kan være praktisk og klargjøre roller og ansvar for rekruttering i virksomhetene som er under omstilling.

Lovforslaget vil ikke gi konsekvenser for likestilling mellom kjønnene. Forslaget om å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet og forslaget om forskriftshjemmel for at det kan fastsettes regler om saksbehandlingen i ansettelsessaker kan bidra til å styrke nye arbeidssøkeres muligheter til å få arbeid i staten. Departementet er opptatt av at rekruttering i staten skal ivareta mangfoldet i befolkningen og minoriteters inngang til arbeidslivet.



## 29 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

### *Til § 1 Lovens virkeområde og definisjoner*

I § 1 avgrenses lovens virkeområde til arbeidstakere i staten. Med staten menes statsforvaltningen, det vil si de ordinære statlige forvaltningsorganer, departementer, direktorater og ulike statlige etater. Det vil si at aksjeselskaper, statsforetak, helseforetak, stiftelser og virksomheter hvor staten har eierinteresser eller som mottar bidrag fra staten ikke er omfattet. Noen statlige virksomheter er gitt videre fullmakter enn det som gjelder for de ordinære forvaltningsorganene, uten at de er tatt ut av statsbudsjettet. Slike virksomheter betegnes som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Både ansatte i de ordinære forvaltningsorganene og i forvaltningsorganer som gitt videre fullmakter er omfattet av denne loven, samt tjenestetvistloven.

Loven omfatter embetsmenn der hvor dette er uttrykkelig sagt. Dette tilsvare ordningen etter gjeldende lov. Andre bestemmelser i loven skal ikke gis tilsvarende anvendelse for embetsmenn. Loven gjelder videre for innleie til statlige virksomheter der det er uttrykkelig sagt. Også dette er i samsvar med gjeldende lov. Imidlertid er lovforslaget utformet slik at for innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie, det vil si bemanningsforetak, vil ikke loven lenger inneholde alle regler, men begrense seg til en henvisning til arbeidsmiljøloven. Dette gjelder likebehandlingsreglene, bestemmelser om opplysningsplikt og innsynsrett samt solidaransvar for innleier. For innleie fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie, vil også ny lov inneholde en egen bestemmelse.

Annet ledd i § 1 definerer nærmere hvem som omfattes av begrepene embetsmann og statsansatt. Embetsmann er den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, og den som er konstituert av Kongen i et embete. Dette viderefører dagens definisjon, som baserer seg på det særskilte vedlegget utarbeidet av Eilert Stang Lund (Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn), til innstillingen av 30. august 1971 om *Avskjedigelse m.v. av embetsmenn*. Her ble det sagt: «Av de nevnte fremstillinger fremgår at

begrepet embetsmann er av helt formell natur. Det forhold at vedkommende er tilsatt i en stilling som etter Grunnloven skulle vært organisert som et embete, medfører ikke at vedkommende uten videre anses for å være embetsmann. Det avgjørende for innehaverens rettsstilling er alene den ansettelsesform som er valgt.» Det følger også av dette at en embetsmann ikke mister sin status som embetsmann om vedkommendes stilling gjøres om fra embete til tjenestemannsstilling. Dette medfører at den som er «departementskonstituert» av et departement for en kortere periode, ikke har status som embetsmann, og omfattes følgelig ikke av lovens særlige regler om embetsmenn. Loven har videre en særlig definisjon av statsansatt. Dette er en arbeidstaker i staten som ikke er embetsmann. Denne definisjonen avviker fra alminnelig ordbruk, og er ment å skulle tilsvare fullt ut tjenestemann i staten, slik dette uttrykket benyttes i gjeldende lov. Definisjonen avgrenser begrepet statsansatte blant annet mot innleide arbeidstakere i staten, overenskomstlønte og oppdragstakere.

*Tredje ledd* fastsetter at loven ikke gjelder for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Statsråder og statssekretærer er embetsmenn etter Grunnloven, men unntas helt fra loven på samme måte som etter gjeldende lov. I dag er statsrådenes politiske rådgivere unntatt fra tjenestemannsloven etter bestemmelse i § 1 nr. 1 bokstav A i forskrift til loven. Lovforslaget medfører at unntaket videreføres, men slik at dette gjøres i lovens § 1.

*I fjerde ledd* er det gjort unntak fra noen av lovens bestemmelser for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombudsmenn og Sametinget. Unntaket omfatter for det første lovens bestemmelser om utlysning av stillinger, innstilling, ansettelse og særregler om ansettelse. Dette tilsvare i stor utstrekning de unntak som er gjort i gjeldende lov, og de tidligere tjenestemannslovene. I tillegg er det gjort unntak fra bestemmelsen i lovforslaget § 11 tredje ledd, som inneholder hjemmel for å inngå sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak

fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak. Dette unntaket er tatt inn etter forslag fra Stortingets administrasjon, med den begrunnelse at Stortinget ikke er en del av det statlige forhandlingsområdet. Stortingets administrasjon har også foreslått at det gjøres unntak fra reglene om eksternt fortrinnsrett, det vil si fortrinnsrett til ny stilling i staten, for ansatte i Stortinget og Stortingets organer. Dette unntaket gjøres delvis ved unntak fra lovens § 24. Dermed kan ikke ansatte i disse virksomhetene hevde fortrinnsrett til stillinger i statsforvaltningen. Videre tas det sikte på å gjøre unntak i forskrift til loven, slik at ansatte i statsforvaltningen ikke kan hevde fortrinnsrett til stillinger i Stortingets administrasjon og Stortingets organer. Tilsvarende unntak gjøres også for Riksrevisjonen. Ansettelse av Riksrevisjonens tjenestemenn er regulert i lov om Riksrevisjonen og derfor gjennomføres unntaket ved endringer i denne loven, og ikke i lov om statens ansatte mv. De samme unntak som for Stortingets administrasjon bør også gjøres for Sametinget.

*Femte ledd* inneholder hjemler for Kongen til å gi regler i forskrift. For det første kan Kongen gi forskrift om hvem loven skal gjelde for, der det er tvil om hvem som er omfattet av loven. Videre kan Kongen gi forskrift om at grupper av statsansatte helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for dette. Hjemmelen for i stedet å gi særlige regler i forskrift når det gjøres slike unntak, videreføres ikke. Behov for å gi særlige regler for bestemte stillinger eller innen bestemte sektorer, må dermed i fremtiden gis med hjemmel i særlov. Heller ikke hjemmelen for å fastsette at loven også skal gjelde andre arbeidstakere når de får lønn og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtaler mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner, blir videreført. Denne hjemmelen anses ikke lenger å ha noen praktisk anvendelse.

#### *Til § 2 Personalreglement*

*Første ledd* fastslår plikten til å fremforhandle avtale om personalreglement i den enkelte virksomhet. Personalreglement fastsettes etter avtale mellom ledelsen for vedkommende virksomhet eller gruppe av virksomheter og de tjenestemannsorganisasjonene som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven i denne virksomheten. Det kan inngås avtale om personalreglement for grupper av virksomheter, for eksempel for fylkesmannsembetene og for departementene.

Personalreglementer er ikke å anse som tariffavtaler. Avtalen mellom partene er ikke tidsbegrenset og revisjonsreglene fraviker dem som gjelder for tariffavtaler. Eventuell tvist ved inngåelse av reglementet følger hovedavtalens bestemmelser om tvisteløsning i forhandlingssak, jf. hovedavtalen § 24. Virksomhetsbegrepet er ikke definert i tjenestemannsloven, men i hovedavtalen i staten § 4 nr. 2. Bestemmelsen lyder: «Med virksomhet menes hver statsetat eller institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.»

*Annet ledd* slår fast at fagdepartementet skal treffe vedtak om hvilke statsansatte som skal ansettes av Kongen (beskikkes som tjenestemenn av Kongen i statsråd), og hvilke statsansatte som skal ansettes av departementet selv, før det inngås avtale om personalreglement. Etter lovforslagets § 6 første ledd kan fagdepartementet ha fått delegert Kongens myndighet til å bestemme om retten til å ansette bestemte grupper statsansatte i virksomheten, skal legges til et kollegialt styre for en virksomhet, eller gruppe av virksomheter eller til et ansettelsesråd.

Dette kan det dermed ikke forhandles om i virksomheten. Embetsmenn skal alltid utnevnes av Kongen, og dette kan derfor ikke reguleres av fagdepartementet. I praksis er det oftest bare topplederen i virksomheten som beskikkes av Kongen eller tilsettes av departementet. Øvrige stillinger ansettes vanligvis av et ansettelsesråd. Loven er slik å forstå at departementet også kan avgjøre hvor mange ansettelsesråd virksomheten skal ha, og i så fall hvor mange, og hvilke grupper av statsansatte de forskjellige rådene skal ha ansettelsesretten for. I praksis er det ofte slik at departementet nøyer seg med å fastsette hvilke(n) lederstilling(er) som skal ansettes av Kongen eller departementet, uten å vedta noe mer. Selv om departementene ikke har bestemt noe om dette, innebærer det ikke at disse temaene blir gjenstand for forhandlinger. Dersom departementet ikke har benyttet sin myndighet, vil administrasjonen i virksomheten kunne utøve samme myndighet som departementet har, for eksempel slik at det fastsettes at virksomheten skal ha to ansettelsesråd, ett for saksbehandlere og ett for kontorpersonale. Sammensetning av rådet er derimot forhandlingsgjenstand, jf. lovforslagets § 6 annet ledd.

*Tredje ledd* regulerer personalreglement for departementene og Statsministerens kontor. Utkast til personalreglement for regjeringens kontorer forhandles mellom det departementet som

sentralt forvalter statens lønns- og personalforhold og hovedsammenslutningene i staten, jf. tjenestetvistloven § 3 første ledd. Kongens myndighet er nå delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som gjennomfører disse forhandlingene på departementenes vegne. Lovforslaget fastslår denne ordningen. Etter at forhandlingene er gjennomført legges saken frem for Kongen i statsråd til vedtak i en kongelig resolusjon. Eventuell uenighet i disse forhandlingene løses ved at Kongen treffer sitt vedtak ved behandling av resolusjonen.

*Fjerde ledd* fastsetter hva som skal til for at et personalreglement er gyldig. Det må være fastsatt etter de regler som fremgår av første til tredje ledd i paragrafen og alle vilkårene må være oppfylt. Det må inneholde de bestemmelsene som etter loven skal fastsettes i reglement, og det må ikke være i strid med lover eller vedtak fattet med hjemmel i lov, eller avtaler som er inngått mellom staten og hovedsammenslutningene.

*Femte ledd* bestemmer at hver av partene når som helst kan kreve at et personalreglement tas opp til revisjon. Reglement som er i strid med lover eller avtaler må endres. Denne plikten påhviler partene i den enkelte virksomhet, men er også foreslått gitt til fagdepartementene. Særlig aktuelt kan det være der en statlig virksomhet er omorganisert og virksomheten ikke har personalreglement som er i samsvar med organisasjonskartet til virksomheten.

*Sjette ledd* bestemmer at fagdepartementene kan fastsette midlertidig personalreglement ved opprettelse av ny virksomhet, sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter. Dette kan særlig være hensiktsmessig for å regulere nærmere hvordan ansettelse skal skje i slike tilfelle. Fordi man ikke har et gyldig personalreglement i disse situasjonene, og dermed ikke har regulert sammensetningen av ansettelsesråd, vil myndighet til å ansette ligge i departementet. Imidlertid er det ønskelig at det også i slike tilfelle kan være en totrinnsbehandling ved innstilling og ansettelse. Så snart en leder for virksomheten er ansatt eller utnevnt, må myndighet til å kunne gjennomføre rekruttering gis til lederen. Et midlertidig reglement kan dermed bestemme at lederen, med tilhørende administrative ressurser, kan gjennomføre kunngjøring, intervju og foreta innstilling for nye stillinger i virksomheten. Dette vil lette arbeidsbyrden for fagdepartementet, selv om dette fremdeles vil måtte foreta selve ansettelsen, og også plassere ansvar hos ny ledelse.

### *Til § 3 Kvalifikasjonsprinsippet*

*Første ledd* lovfester det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet som gjelder i offentlig sektor. Lovfestingen innebærer ingen endring av gjeldende rett. Kvalifikasjonsprinsippet gjelder både for ledige stillinger og embeter. Unntak fra prinsippet kan gjøres i lov eller medhold av lov.

*Annet ledd* definerer innholdet av kvalifikasjonsprinsippet. Det er de kravene som er fastsatt i kunngjøringsteksten som danner grunnlaget for den sammenlignende vurderingen av søkeres kvalifikasjoner. Retten til å fastsette kravene til stillingen eller embetet tilligger arbeidsgivers styringsrett. Det skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet. Med utdanning menes for noen stillinger absolutte utdanningskrav og for andre utdanning som er ønskelig for stillingen. Med erfaring menes både erfaring fra stillinger og yrke, og annen relevant erfaring for stillingen. Personlig egnethet er subjektive forhold hos søkeren som det er saklig å legge vekt på for eksempel samarbeidsegenskaper, lederegenskaper, resultatorientering mv.

### *Til § 4 Utlysning av stilling og embete*

*Første ledd* erstatter tjenestemannsloven § 2 om offentlig kunngjøring av ledige stillinger eller embeter. Det kan gjøres unntak i lov, forskrift eller tariffavtale. Det vises forøvrig til lovforslaget § 7 første og annet ledd og merknadene til disse nedenfor.

*Annet ledd* viderefører gjeldende rett slik at det for utenriktjenesten fortsatt skal være adgang til å fastsette i personalreglement at ledige stillinger eller embeter kan kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter, eller at kunngjøring i særlige tilfeller helt kan unnlates.

### *Til § 5 Innstilling*

Bestemmelsen angir hovedregelen om hvem som har myndighet til å avgi innstilling ved ansettelse i staten. Bestemmelsen gjelder ikke for statsansatte som ansettes inntil seks måneder. Ved enkelte ansettelser kan innstillingsretten, gjennom personalreglement, være lagt til andre enn det som fremgår av denne bestemmelsen, se lovens § 7 med merknader.

*Første ledd* fastsetter at stillingens nærmeste leder skal avgi innstilling. Hvem som er stillingens nærmeste leder vil normalt fremgå av organisasjonskartet i virksomheten. Ved tvil om spørsmålet, avgjøres dette av virksomhetens leder eller

den vedkommende gir fullmakten til. Den som avgir innstilling, må være en bestemt stillingsinnehaver, ikke en avdeling, en seksjon eller et kontor.

*Annet ledd* regulerer de tilfeller hvor nærmeste leder er medlem av det organet som har ansettelsesretten. Dersom nærmeste leder sitter i ansettelsesrådet, vil leder kunne få en for sterk påvirkning på ansettelsesmyndighetens valgmuligheter. Nærmeste leder skal derfor ikke avgi innstilling i slike saker, men i stedet gi forslag til hvem som bør ansettes. Etter et slikt forslag, vil det organ som har ansettelsesretten også kunne velge å ansette en søker som ikke er foreslått.

*Tredje ledd* fastsetter at det vanligvis skal innstilles minst tre søkere til en stilling i den rekkefølge de bør komme i betraktning, dersom det er flere kvalifiserte søkere. Flere innstilte sikrer ansettelsesmyndigheten et reelt valg mellom flere kvalifiserte søkere. Det sikrer også at innstillingsmyndigheten ikke må starte arbeidet med ny innstilling dersom noen av søkerne trekker søknaden før ansettelsesprosessen er sluttført.

*Fjerde ledd* fastsetter at et innstillingsråd skal gi innstilling ved ansettelse i et departement. Bakgrunnen for denne særlige bestemmelsen er at ansettelsesretten ved slike ansettelser ikke er lagt til et kollegialt organ. Ved ansettelser i et departement treffer statsråden eller den statsråden gir fullmakt vedtak om ansettelse, jf. Reglement for personalforvaltningen i departementene § 11.

*Femte ledd* gir regler om oppnevning og sammensetning av innstillingsråd som skal gi innstilling til ansettelse i departement. Innstillingsrådet skal bestå av like mange medlemmer for arbeidsgiver som for de ansatte. I tillegg skal det oppnevnes en leder fra administrasjonen. Regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.

#### Til § 6 Ansettelse

*Første ledd* gir regler om hvem som har myndighet til å ansette statsansatte. Utgangspunktet er at statsansatte ansettes av Kongen. I praksis er imidlertid ansettelsesmyndigheten delegert til departement, ett eller flere ansettelsesråd eller et styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter. Den enkelte virksomhet kan ha flere ansettelsesråd. Antall ansettelsesråd skal fremgå av virksomhetens personalreglement, men er ikke forhandlingsgjenstand jf. § 2. Bestemmelsen angir uttømmende hvem som kan gis myndighet til å ansette.

*Annet ledd* gir regler om ansettelsesrådets sammensetning. Ansettelsesrådet skal bestå av

like mange ordinære medlemmer for arbeidsgiver som for de ansatte. I tillegg skal det være en leder som oppnevnes av arbeidsgiver. Nærmere regler om ansettelsesorganets sammensetning, oppnevning og funksjonstid fastsettes i virksomhetens personalreglement.

*Tredje ledd* regulerer situasjonen dersom et medlem av et ansettelsesråd eller styre ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt. I slike tilfeller skal det innhentes en skriftlig vurdering av den som ønskes ansatt fra den som har gitt innstillingen. Etter å ha mottatt slik skriftlig vurdering, treffer ansettelsesrådet avgjørelse ved alminnelig flertallsbeslutning, og kan da ansette enten en søker som er innstilt eller en søker som det er gitt skriftlig vurdering av.

*Fjerde ledd* gjelder de tilfeller hvor et styre har vedtaksmyndigheten i ansettelsessaker. For å ivareta statsansattes rett til medbestemmelse fastsettes bestemmelsen at minst to representanter for de ansatte alltid skal delta i behandlingen av ansettelsessaker.

*Femte ledd* fastsetter at den som ansettes skal underrettes skriftlig om vedtaket.

Etter *sjetten ledd* kan det gis forskrift om hvordan ansettelsesretten skal benyttes.

#### Til § 7 Unntak fra reglene i §§ 3 til 6

Bestemmelsen gir regler om adgang til å gjøre unntak fra lovens regler i forbindelse med visse ansettelsesprosesser.

*Første ledd* gjør et generelt unntak fra lovens regler om utlysning, innstilling og ansettelse, samt kvalifikasjonsprinsippet, for ansettelse av en varighet på inntil seks måneder. Bestemmelsen kan ikke benyttes dersom det på tidspunktet for ansettelsen tas sikte på ansettelse for en lengre periode enn seks måneder. Ved forlengelse av arbeidsforholdet må den samlede ansettelsestiden, inkludert forlengelsen, ikke overstige seks måneder. Dette forutsetter at det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse, jf. lovforslaget § 9.

*Annet ledd* åpner for at det kan gjøres unntak fra lovens regler om kvalifikasjonsprinsippet, offentlig kunngjøring, innstilling og ansettelse i inntil ett år. Unntak skal fastsettes i virksomhetens personalreglement. Dette forutsetter at det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse, jf. lovforslaget § 9. Dette unntaket gir hjemmel for å gjøre unntak for alle stillingstyper, inkludert ledere.

*Tredje ledd* åpner for at det kan gjøres unntak fra lovens regler om innstilling og ansettelse ved gruppevis inntak av elever og aspiranter og ved

ansettelse med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke. Det kan ikke gjøres unntak fra lovens krav til utlysning. Unntak fra lovens regler om innstilling og ansettelse etter annet og tredje ledd skal fastsettes i virksomhetens personalreglement, og er dermed forhandlingsgjenstand.

*Til § 8 Utnevning av embetsmann og ansettelse av statsansatt som beskikkes av Kongen*

I denne paragrafen videreføres Kongens rett til å fastsette regler om hvem som skal ha rett til uttalelse når embetsmann skal utnevnes eller konstitueres. Uttaleretten er her benevnt som «tilråding om innstilling». Det er lagt til grunn at bestemmelsen gjelder tilsvarende for ansettelser av tjenestemenn som foretas av Kongen i statsråd. Dette fastsettes derfor uttrykkelig i lovforslaget. Dette omtales gjerne som beskikkelser eller midlertidige beskikkelser. Tilrådinger om innstilling eller uttalelser er ikke formelle innstillinger. I saker som behandles av Kongen i statsråd er innstillingen statsrådets anbefaling til Kongen. Innstillingen foreligger og er avgitt når statsråden har foredratt saken i statsråd.

*Til § 9 Fast og midlertidig ansettelse*

I paragrafens *første ledd* slås fast utgangspunktet om at statsansatte skal ansettes fast. Videre listes opp unntak fra denne hovedregelen i fem punkter. Bestemmelsen er en harmonisering med arbeidsmiljøloven, men er tilpasset statstjenesten.

*Første ledd bokstav a)* bestemmer at midlertidig ansettelse kan gjøres der hvor «arbeidet er av midlertidig karakter». Ordlyden er den samme som er benyttet i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Arbeid som ut fra sin art skiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten er omfattet av bestemmelsen, det samme gjelder forskjeller i arbeidsmengde. Dersom det er behov for ansatte med spesielle kvalifikasjoner, og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, kan man også ansette midlertidig. Bestemmelsen dekker også adgang til å ansette midlertidig for å utføre et oppdrag som har en noenlunde klar arbeidsmessig avgrensning og en naturlig avslutning. Tidsramme eller oppdragets innhold må være klart fastsatt. Dette er for eksempel tilfellet der hvor det er bevilget midler for bare å utføre oppgaver for begrenset tid. Noen ganger kan dette være oppstart av prøveprosjekter eller lignende, for avklaring av mulig videre aktivitet.

*Første ledd bokstav b)* gir hjemmel for midlertidig ansettelse av vikar. Dette er en videreføring av

gjeldende rett. Bestemmelsen regulerer ansettelse av vikar for en bestemt annen arbeidstaker, og tilfeller der flere arbeidstakere er fraværende, uten at vikaren utfører arbeidet for en bestemt av disse. Arbeidsoppgavene må imidlertid være de samme som normalt utføres av de fraværende.

*Første ledd bokstav c)* er en ny bestemmelse hvor det innføres adgang til å ansette midlertidig for å utføre praksisarbeid. Dette er arbeid knyttet til opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde, inkludert trainee-arbeid, aspiranter og elever ved etatsskoler.

*Første ledd bokstav d)* er en videreføring av gjeldende rett. Det skal også fortsatt kunne ansettes midlertidig i utdanningsstillinger.

*Første ledd bokstav e)* viderefører adgangen til å ansette midlertidig i inntil seks måneder. Det presiseres i lovteksten at dette gjelder når det har oppstått et uforutsett behov, noe som antas i hovedsak å dekke dagens bestemmelse. Det vil si at ordningen ikke skal benyttes som en generell adgang til å ansette midlertidig for å unngå faste ansettelser. Det må være et klart behov for å ha noen ansatt i en kort periode, eventuelt i en overgangsperiode.

I *annet ledd* fastslås at arbeidsgiver minst én gang årlig skal drøfte bruken av midlertidige ansettelser etter første ledd med de tillitsvalgte. Dette er en harmonisering med arbeidsmiljøloven. Formålet med bestemmelsen er å øke bevisstheten om bruken av midlertidige ansettelser som også kan bidra til å sikre at virksomheten benytter midlertidige ansettelser innenfor lovens rammer.

*Tredje ledd* er en ny bestemmelse i loven. Den fastsetter at midlertidig statsansatte anses som fast ansatte etter tre års sammenhengende tjeneste i virksomheten, ikke fire år som nå. Dette gjelder dersom den midlertidige ansettelsen har grunnlag i at arbeidet har vært av midlertidig karakter, for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat), eller for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Dette omfatter de arbeidstakerne som er midlertidig ansatt med hjemmel i paragrafens første ledd bokstav a, b eller e. Det betyr at dersom den midlertidige ansettelsen er praksisarbeid, arbeid i utdannings- eller åremålsstilling, oppnås ikke stillingsvern (oppsigelsesvern) som fast ansatt. Gjeldene rett videreføres slik at det fortsatt skal det være den stilling som den statsansatte har ved passering av treårsgrensen, som er avgjørende. Det vil si at også annen, tidligere midlertidig tjeneste kan medregnes, dersom siste stilling omfattes av tredje ledd.

I *fjerde ledd* gis Kongen rett til å gi forskrift om adgangen til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og utdanningsstillinger. Dette betyr at det i forskrift blant annet fortsatt kan bestemmes uttømmende hvilke stillinger som skal regnes som utdanningsstillinger.

#### *Til § 10 Åremål for statsansatte*

I denne paragrafen er til dels bestemmelser som er fastsatt i forskrift til gjeldende lov tatt inn. I *første ledd* er det bestemt at åremål kan benyttes når det følger av lov eller vedtak i Stortinget. Det samme gjelder når rikets sikkerhet krever det. Disse bestemmelsene er hentet fra § 3 nr. 3 bokstav A og B i forskrift til tjenestemannsloven. Videre kan åremål benyttes når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Bestemmelsen er ny i staten og er den samme som kan finnes i arbeidsmiljøloven § 14-10 annet ledd.

*Annet ledd* fastsetter at åremål kan benyttes for øverste leder i en virksomhet. Etter gjeldende rett gjelder dette bare dersom Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samtykket i dette. Etter forslaget skal det enkelte fagdepartement kunne bestemme dette hvis vilkårene er oppfylt. Kravet om at åremål ikke skal benyttes når virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling, videreføres i forskrift. Ordningen skal utredes nærmere sammen med andre forhold som forskriftsfestes, det vil si periodens lengde og adgangen til gjentakelse av åremålsperioden.

I *tredje ledd* sies det uttrykkelig at ansettelse på åremål også kan benyttes for postdoktorstillinger. Her kan nærmere vilkår om åremålsperiodens lengde og adgangen til gjentakelse fastsettes av det enkelte fagdepartement for slike stillinger i underliggende etater.

Avslutningsvis bestemmer *fjerde ledd* at Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om åremålsstillinger og adgangen til å benytte åremålsstillinger på Svalbard. Som nevnt ovenfor, vil forskriften fastsette bestemmelser som finnes i gjeldende forskrift. Når det gjelder åremålsstillinger på Svalbard, bør det fortsatt åpnes generelt for dette, samtidig som det enkelte fagdepartement gir nærmere regler om åremålsperiodens lengde og adgangen til gjentakelse av åremålsperioden. Disse reglene kan fravike de som fastsettes i forskrift for øverste leder i en virksomhet, og er begrunnet i de særlige forhold som tjeneste på Svalbard medfører.

#### *Til § 11 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)*

Paragrafen viderefører i hovedsak bestemmelsen i tjenestemannsloven § 3A, men er justert etter de nye bestemmelsene om adgang til å ansette midlertidig. Det vil si at innleie heretter kan benyttes i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse fordi arbeidet er av midlertidig karakter eller for vikar.

Etter *annet ledd* kan det fortsatt skriftlig avtales tidsbegrenset innleie uten de nevnte begrensninger. Slik avtale må inngås mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven.

I *tredje ledd* er det bestemt at det kan inngås sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak. Denne bestemmelsen står i dag i tjenestemannsloven § 3B nr. 4, og videreføres i ny lov som følge av statens forhandlingsordning. På samme måte som i dag, må den generelle beskyttelse av arbeidstakerne i alle tilfelle respekteres.

*Fjerde ledd* innfører en ny bestemmelse i staten, ved at innleide arbeidstakere får rett til fast ansettelse i virksomheten etter mer enn tre års tjeneste. Bestemmelsen er i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd, og gir stillingsvern for innleide arbeidstakere på samme måte som for midlertidig ansatte.

I *femte ledd* videreføres adgangen for at Kongen kan gi forskrift med forbud mot innleie av visse arbeidstakergrupper, eller på visse områder, når viktige samfunnshensyn tilsier det. Da sentrale bestemmelser om innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) heretter vil bli regulert av arbeidsmiljøloven, er det tatt inn henvisning til de aktuelle bestemmelsene i denne loven i sjettede ledd. Dette gjelder regler om likebehandlingsprinsippet, opplysningsplikt og innsynrett samt solidaransvar for innleier.

#### *Til § 12 Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie*

I denne paragrafen er reglene fra tjenestemannsloven § 3E om innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie videreført. *Første ledd* bestemmer at slik innleie er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast ansatt hos utleieren. Det sies videre at det er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleie-

aktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Slik innleie er ikke forhandlingsgjenstand, men arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven skal drøfte innleie før beslutning foretas.

*Annet ledd* bestemmer at for innleie som overstiger 10 prosent av de ansatte, og som har varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten. Kravet gjelder likevel ikke ved innleie av inntil to personer.

På samme måte som for innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), kan Kongen i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det. Det er ikke gitt forskrift om dette med hjemmel i tjenestemannsloven.

#### *Til § 13 Fortrinnsrett for deltidsansatte mv.*

Regler om fortrinnsrett for deltidsansatte ble innført i arbeidsmiljøloven i 2005, uten at disse bestemmelsen har vært tatt inn i tjenestemannsloven. Disse reglene er også gitt anvendelse i staten, men det er lagt til grunn at de ikke kan gis anvendelse for embetsmenn. Reglene om fortrinnsrett for deltidsansatte i arbeidsmiljøloven er ikke tilpasset statstjenesten, verken når det gjelder nærmere regulering av denne fortrinnsretten i forskrift, eller prioritering mellom denne typen fortrinnsrett og de andre typene fortrinnsrett i statlig regelverk. Forslaget til § 13 tilsvarende bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte i arbeidsmiljøloven, slik at deltidsansatte skal ha fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten, jf. *første ledd*. På samme måte er fortrinnsretten betinget av at den statsansatte er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten, jf. *annet ledd*.

I tillegg regulerer forslaget i *tredje ledd* prioriteringen mellom fortrinnsrett for deltidsansatte og arbeidsgivers plikt til å forsøke omplassering til annen passende stilling før oppsigelse, slik at sistnevnte skal gå foran retten til deltidsansatte i virksomheten. Det er ikke nødvendig å foreta en prioritering mellom fortrinnsretten for deltidsansatte og den fortrinnsrett statsansatte og embetsmenn kan ha etter oppsigelse eller avskjed, jf. lovforslaget § 24. Fortrinnsrett for deltidsansatte skal vurderes før en stilling i virksomheten kunngjøres. Disse to typene fortrinnsrett skal derfor ikke

kunne foreligge samtidig. En virksomhet som mottar søknad fra søker som hevder ekstern fortrinnsrett, må midlertidig stanse ansettelsessaken og vurdere kravet nærmere, dersom en deltidsansatt ønsker å benytte fortrinnsretten til samme stilling. Det kan da bli aktuelt å stanse hele ansettelsessaken, dersom den deltidsansattes krav tas til følge.

I *fjerde ledd* er tatt inn hjemmel for at Kongen kan gi nærmere regler om fortrinnsrett for deltidsansatte. Det kan derfor gis forskriftsbestemmelser som tilpasses spesielle behov eller de øvrige typer fortrinnsrett i staten.

*Femte ledd* tilsvarende bestemmelsen i arbeidsmiljøloven om at tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte skal avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jf. § 17-2 i arbeidsmiljøloven.

*Sjette ledd* henviser til arbeidsmiljøloven §§ 14-4 a og 14-4 b om rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid for deltidsansatte. Dette gjøres for å understreke at disse bestemmelsene gjelder på samme måte i staten.

#### *Til § 14 Adgang til åremål og konstitusjon av embetsmenn*

Paragrafen viderefører rettstilstanden fra tjenestemannsloven § 3 nr. 1 og 3 og § 6 nr. 1 for så vidt gjelder embetsmenn. Utgangspunktet i *første ledd* er at embetsmenn skal utnevnes fast i et embete, men kan konstitueres når embetsmannen bare trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag, eller når embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidstakeren eller virkekretsen er planlagt endret, eller når embetsmannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar). Videre fastsettes det at embetsmann kan konstitueres for en periode på inntil seks måneder. I *annet ledd* sies at i de tilfellene hvor embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret, kan Kongen, i stedet for å benytte konstitusjon, ta forbehold om at embetsmannen må finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde som senere blir fastsatt.

Det er Kongen i statsråd som har rett til å utnevne eller konstituere en embetsmann. Det er imidlertid sedvane som tillater konstitusjon av et departement for kortvarige, midlertidige besettelser av embeter under sykefravær eller ledighet. Slik «departementskonstitusjon» må ikke strekke seg ut over ett år. Følgelig kan «forlengelse» ut over ett år ikke foretas. Adgangen til «departementskonstitusjon» antas å foreligge både for embeter i departementene og i underliggende virksomheter. En konstitusjon medfører ikke at

den konstituerte får den samme rettsstilling som en utnevnt embetsmann. Det vises for eksempel til lovens § 18 og Grunnloven § 23 om bibehold av tittel og rang. Dersom det foreligger en «departementskonstitusjon», regnes ikke stillingsinnehaveren som embetsmann, jf. lovens § 1 annet ledd.

I paragrafens *tredje ledd* er det fastsatt at innleie ikke kan benyttes til embete. Selv om dette ikke var fastsatt i lov tidligere er dette er en videreføring av gjeldende rett. I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at innleieadgangen ikke kan benyttes til embeter, og heller ikke til andre stillinger hvor Kongen i statsråd er den som ansetter. Generelt legges til grunn at en innleid ikke kan utøve arbeidsgiverfunksjoner eller fungere som leder overfor ordinært ansatte i statlige virksomheter.

Grunnloven § 22 ble endret i 1992 slik at visse embetsmenn, med unntak av dommere, kan utnevnes på åremål. Dette krever imidlertid at det må fastsettes i lov hvilke embeter eller kategorier av embeter hvor åremål kan benyttes. For embetet som fylkesmann er dette fastsatt i tjenestemannsloven § 3 nr. 1 tredje ledd, og bestemmelsen videreføres i den nye lovens § 14 *fjerde ledd*.

I femte ledd videreføres hjemmelen fra gjeldende lovs § 3 nr. 3, om at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om utnevning av embetsmann i åremålsstilling. Dette kan omfatte lengden på åremålsperioden og adgangen til gjentagelse.

#### *Til § 15 Prøvetid for statsansatte*

Bestemmelsen regulerer prøvetidsreglene som gjelder for statens ansatte.

*Første ledd* fastsetter at det som hovedregel skal være prøvetid ved alle ansettelser i staten, også ved overgang til annen statsstilling. Dette er en endring av gjeldende rett. Prøvetiden er som tidligere seks måneder, med mindre ansettelsesmyndigheten beslutter at den skal være kortere.

Det foreslås videre at ansettelsesmyndigheten kan fastsette at det ikke skal gjelde prøvetid. Dette er også en endring fra gjeldende rett. Det vil som regel ikke være behov for ny prøvetid dersom arbeidet i den nye stillingen ikke skiller seg vesentlig fra den tidligere stillingen. Dersom arbeidstaker ansettes i ny stilling i samme virksomhet, vil det som oftest heller ikke være behov for ny prøvetid.

Ansettelsesmyndigheten kan dermed fastsette om det skal være prøvetid og om den skal være kortere enn seks måneder og hvor lang den skal være.

Det må klargjøres ved ansettelsen at arbeidstaker er ansatt på prøve. Det forutsettes at det inntas i arbeidsavtalen, at det gjelder en prøvetid på seks måneder.

*Annet ledd* er en harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-6 fjerde ledd og gir rett til forlengelse av prøvetid ved fravær som skyldes arbeidstakers forhold for eksempel ved permisjoner som følge av sykdom e.l. Bakgrunnen for bestemmelsen er å legge til rette for at arbeidstaker får reell prøvetid med oppfølging av arbeidsgiver. Sykefravær eller permisjon av kortere varighet kan ikke danne grunnlag for forlenget prøvetid. For at forlengelse av prøvetid skal være rettsgyldig må arbeidsgiver ha gitt arbeidstakeren skriftlig orientering om adgangen til å forlenge prøvetiden ved ansettelsen. Videre må arbeidsgiver ha gitt skriftlig orientering om forlengelsen før utløpet av prøvetiden. Forlengelsen kan bare gjøres slik at den samlede prøvetiden blir seks måneder. Dette er en ensidig erklæring fra arbeidsgiver og ikke et enkeltvedtak som gir rett til klage.

*Tredje ledd* slår fast arbeidsgivers plikt til å gi nødvendig veiledning, oppfølging og vurdering av arbeidet i prøvetiden. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Veiledning og oppfølging er avgjørende for at arbeidstaker skal kunne tilpasse seg arbeidet raskest mulig. Arbeidstaker har også krav på å bli gjort kjent med arbeidsmiljøet, og hvilke forventninger arbeidsgiver og kollegaer har til den nyansatte. Kravene til opplæring og veiledning vil variere med type stilling og arbeidstakers tidligere erfaring og bakgrunn. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av behovet for veiledning og hvordan denne skal gis, basert blant annet på hvilken stilling det dreier seg om og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til stillingen.

Arbeidsgiver må gi arbeidstaker relevante tilbakemeldinger på utførelsen av arbeidet, men kan sette andre medarbeidere med erfaring til å gi arbeidstakeren nødvendig opplæring og innføring i arbeidet. Den ansatte må også få reell mulighet til å rette opp eventuelle feil.

Dersom arbeidsgiver har forsømt sin veiledningsplikt, vil dette være et moment av betydning ved vurderingen av om vilkårene for oppsigelse i prøvetiden er oppfylt.

*Fjerde ledd* regulerer hjemmel for oppsigelse i prøvetiden. En oppsigelse må være begrunnet i manglende tilpasning til arbeidet eller at arbeidstakeren ikke tilfredsstiller rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet. Det er tilstrekkelig for oppsigelse at ett av de tre kriteriene er oppfylt. Ordlyden «*tilpasning til arbeidet*» dekker om den ansatte tilpasser seg de beskjeder og pålegg som



arbeidsgiver gir, de rutiner som gjelder på arbeidsplassen og for det aktuelle arbeidet. Ordlyden *dyktighet* eller *pålitelighet* må knyttes opp mot den konkrete stillingen og virksomhetens oppgaver som forutsettes være kjent for arbeidstakeren.

*Femte ledd* regulerer plikten arbeidsgiver har til å gi skriftlig forhåndsvarsel innen prøvetidens utløp. Vedtak kan treffes etter utløpet av prøvetiden. Oppsigelsesfristen er en måned, jf. § 22. Det fremgår ikke direkte av ordlyden at den ansatte skal ha rett til å stå i stillingen under klagebehandling, men dette er forutsatt. Det vises til nærmere omtale av vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler til kapittel 4 i loven. Forslaget må ses i sammenheng med lovforslaget § 35 sjette ledd, som innebærer at oppsagt prøvetidsansatt ikke har rett til å stå i stilling under en pågående rettssak. Dette er en endring av gjeldende rett. Hensynet bak prøvetidsreglene er at arbeidstaker ikke skal ha like sterkt vern mot oppsigelse som en fast ansatt. *Departementet* viser til at arbeidstakerens rettsikkerhet er ivaretatt gjennom klagebehandlingen.

*Sjette ledd* regulerer hjemmel for de statlige virksomheter som har egne opplæringsordninger eller -programmer, såkalt etatsopplæring til å fastsette i reglement på hvilken måte og etter hvilke kriterier opplæringen er fullført på tilfredsstillende måte. For denne gruppen vil det normalt være prøvetid som varer ut over seks måneder.

*Syvende ledd* slår fast at også ansatte i prøvetid kan bli sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, jf. § 19 og etter vilkårene i § 20 om statsansattes forhold.

#### *Til § 16 Plikt til å overta annen stilling*

Paragraf 16 inneholder i *første ledd* en delvis videreføring av § 12 i gjeldende tjenestemannslov. Første ledd slår fast deler av statlig arbeidsgivers styringsrett, slik at embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor, samt enhver statsansatt er forpliktet til å finne seg i endringer i ansvar, arbeidsoppgaver og omorganiseringer.

For embetsmenn er kretsen begrenset på samme måte som nå, det vil si at såkalt «avsettelige» embetsmenn utenfor det som gjerne kalles «regjeringens kontorer» ikke er omfattet. «Avsettelige» embetsmenn er embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 første ledd, det vil si de embetsmenn som kan avskjediges både administrativt og ved dom. Heller ikke «uavsettelige» embetsmenn, det vil si embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 annet ledd, som bare kan avskjediges ved

dom, er omfattet av bestemmelsen. Ordlyden er noe justert som følge av forslaget om at arbeidsgivers rett til å pålegge embetsmannen å stå til rådighet for spesielle oppdrag dersom vilkårene for å gå til avskjed av embetsmannen etter tjenestemannsloven § 10 er til stede, ikke videreføres i ny lov. Gjeldende bestemmelse har vist seg vanskelig å praktisere, og er heller ikke dekkende, da denne gruppen embetsmenn kan bli stilt til rådighet også i tilfelle hvor et departement omorganiseres uten at avskjedsvilkårene etter § 10 nr. 3 er oppfylt. Årsaken er at loven ikke inneholder hjemmel for avskjed av embetsmann der hvor arbeidsoppgavene er bortfalt. Det er selvfølgelig ikke med dette ment å åpne for vilkårlighet eller usaklighet, men innebærer en klargjøring og lovfesting av det som må anses som gjeldende rettstilstand. Av denne årsak er også uttrykket «endringer i ansvar» satt inn i bestemmelsen. Dette kan naturligvis ikke gjøres bare dersom arbeidsgiver ønsker en annen arbeidstaker til å utføre arbeidsoppgavene som er tillagt embetet, uten at nærmere vilkår er oppfylt. Slike vilkår kan omfatte omorganiseringer av et departement, endringer i departementsstrukturen eller at avskjedsvilkårene anses oppfylt.

Alle statsansatte omfattes av første ledd. Bestemmelsen viderefører regelen om at embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor og alle statsansatte er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Den lovfester langvarig praksis i staten. Den klargjør en del av de plikter som statens tjenestemenn og enkelte embetsmenn har til å akseptere endringer i arbeidsforholdet. En omorganisering omfatter rent interne omorganiseringer i en statlig virksomhet. Dette dekker også omorganiseringer som fører til at statlige virksomheter blir flyttet, delt eller at hele eller deler av en virksomhet blir slått sammen med en annen statlig virksomhet. Forslaget er ment å skulle videreføre dagens rettstilstand. På samme måte som for embetsmenn, må plikten til å overta andre arbeidsoppgaver knyttes opp mot faktiske forhold som omorganiseringer, endringer i virksomhetens arbeidsoppgaver eller funksjoner og eventuelt andre spesielle forhold. Forslaget innebærer at bestemmelsen i tjenestemannsloven § 12 annet punktum ikke videreføres.

I *annet ledd* videreføres § 12A fra gjeldende tjenestemannslov. Leddet omfatter statsansatte og embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten og som får lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt. Dette er følgelig arbeidstakere som omfattes av statens lederlønns-

system. Disse arbeidstakerne må akseptere å bli omplassert av arbeidsgiver til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris. Arbeidsgiver har dermed ikke adgang til å frata arbeidstakeren embetet eller stillingstittel, men kan endre arbeidsinnhold og funksjoner. Bestemmelsen skal fortsatt ikke omfatte «uavsettelige» embetsmenn.

*Til § 17 Opphør av midlertidig ansettelse og åremål for statsansatte*

Forslaget til § 17 inneholder endringer fra gjeldende lov. De regler som er tatt inn i tjenestemannsloven har vist seg å skape usikkerhet om fratredelsestidspunktet, først og fremst i tilfeller hvor arbeidsgiver har benyttet mer enn én hjemmel for midlertidig ansettelse. Forslaget er derfor ment å innebære en forenkling av gjeldende rett i staten på dette punkt.

I *første ledd* fastslås at midlertidige arbeidsavtaler for statsansatte opphører enten ved et avtalt tidspunkt eller når det bestemte arbeidet er avsluttet. Det kan skriftlig avtales annet opphørstidspunkt. Arbeidsgiver vil, på et saklig grunnlag, måtte fastslå når arbeidet er avsluttet.

*Annet ledd* viderefører gjeldende bestemmelse om at en åremålsansatt fratrer ved utløpet av åremålsperioden. Denne datoen vil være fastsatt ut fra tiltredelse i åremålsstillingen og varigheten på åremålsperioden, uten adgang til senere endring. Det er følgelig ikke behov for oppsigelse ved utløp av åremålsperioden.

*Tredje ledd* innfører en ny regel om at en midlertidig ansatt, enten arbeidstakeren er ansatt på åremål eller i annen midlertidig stilling, er omfattet av alle lovens regler om opphør av arbeidsforhold. Nå er ordningen slik at en åremålsansatt ikke kan sies opp som følge av at stillingen inndras eller arbeidet er falt bort. Denne begrensningen blir ikke videreført i lovforslaget.

Det legges til grunn at det fortsatt vil være usaklig å skifte ut en midlertidig ansatt som er vikar eller ansatt for å utføre arbeid av midlertidig karakter, med en annen midlertidig, dersom de midlertidige arbeidsoppgavene fortsetter. En slik utskifting vil kreve at vilkårene for oppsigelse eller avskjed er oppfylt. Man kan derfor ikke skifte ut en midlertidig i slike situasjoner for å hindre en midlertidig ansatt i å få lang nok ansettelsestid (tjenestetid) til å oppnå stillingsvern som fast ansatt. Heller ikke kan den midlertidig ansatte skiftes ut med en annen midlertidig, med den begrunnelse at en annen kan være noe bedre

kvalifisert til å utføre arbeidet. Arbeidstakeren får her et krav på å fortsette som midlertidig, med mindre det på et saklig grunnlag kreves helt andre kvalifikasjoner av den midlertidige. Dersom arbeidsoppgavene går over til å bli faste, må imidlertid arbeidstakeren finne seg i å konkurrere om stillingen, med mindre stillingsvern er oppnådd. En arbeidstaker som er tatt inn i tjenesten etter en forenklet prosedyre (unntaksreglene, nå ofte kalt «administrativ tilsetning»), vil derimot ikke ha rett til eller krav på å fortsette ut over perioden.

I *fjerde ledd* videreføres bestemmelsen om at en midlertidig ansatt som har vært ansatt i mer enn ett år, skal ha skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest én måned før fratredelsestidspunktet. Det sies uttrykkelig at varselet anses for å være gitt når det er kommet frem til den ansatte. I tillegg fastsettes at den ansatte kan kreve å stå i stillingen én måned etter at varselet er gitt, dersom fristen ikke overholdes av arbeidsgiver. Det er adgang til å gi varselet på et tidligere tidspunkt, men det er ikke tilstrekkelig å gi varselet ved tiltredelsen.

*Til § 18 Opphør av konstitusjon*

Paragrafen regulerer opphør av konstitusjon, det vil si midlertidig ansettelse, av embetsmann. Den er videreføring av gjeldende rett etter tjenestemannsloven, men er delt inn i ledd for å forenkle forståelsen av bestemmelsene.

*Første ledd* fastsetter at dersom grunnen til at en embetsmann er konstituert, ikke lenger er til stede, skal embetsmannen pålegges å fratre embetet. Det er den som ivaretar arbeidsgiverfunksjonen for embetsmannen som må konstatere at grunnen til å benytte konstitusjon er bortfalt. Det er altså ikke embetsmannen selv som skal gjøre det. Embetsmannen skal fratre når det blir gitt pålegg om dette.

Etter *annet ledd* skal embetsmannen som er utnevnt i åremålsstilling, fratre når åremålet er utløpt.

*Tredje ledd* fastsetter at embetsmannen skal ha minst én måneds varsel dersom konstitusjonen eller åremålsstillingen har vart mer enn ett år. Det er ikke gitt nærmere regler om varsel, slik som foreslås for statsansatte. Dette innebærer at manglende varsel ikke får betydning for når den konstituerte embetsmannen plikter å fratre.

*Fjerde ledd* fastsetter at dersom embetsmannen har vært konstituert av Kongen etter offentlig kunngjøring av embetet, kan embetsmannen i stedet for å fratre, utnevnes uten ny kunngjøring. Dette gjelder ikke for embetsmann utnevnt i åre-

målsstilling. Det er krav om at konstitusjonen skal ha vært foretatt av Kongen i statsråd. Såkalte «departementskonstitusjoner» er dermed ikke omfattet. Det er kun Kongen som har rett til å utnevne embetsmenn. Det blir presisert at kunnngjøringen skal ha vært offentlig. Etter tjenestemannsloven har det vært reist tvil om dette, jf. uttrykket «forutgående kunnngjøring». Siden ny utnevning skal foretas, må også Kongen i statsråd behandle saken på nytt. Konstituert embetsmann har aldri krav på å bli utnevnt, selv ikke dersom konstitusjonen er ulovlig, jf. Rt. 1918 I side 646. En konstituert embetsmann har ikke krav på forlenget konstitusjon, jf. Rt. 1995 side 506. Hvis Kongen har konstituert en embetsmann, og det er ønskelig med fortsatt konstitusjon, må saken behandles etter vanlige regler, noe som medfører at det kreves kunnngjøring etter fastsatte bestemmelser og ny konstitusjon av Kongen i statsråd.

*Til § 19 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold*

Etter forslaget til § 19 *første ledd* kan statsansatt sies opp når oppsigelsen er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. Ordlyden «virksomhetens forhold» er ment å skulle dekke fire ulike situasjoner der enten a) statens virksomheter får generelle kutt i bevilgningene, b) oppgaver som følge av omstilling og effektivisering bortfaller, c) finansiering av eksternt finansierte stillinger opphører, og d) virksomheten flytter og de ansatte ikke ønsker å flytte med. Dette gjelder ikke arbeidstakere som etter arbeidsavtalen har beordrings- eller flytteplikt. Forslaget er i hovedsak en videreføring og en klargjøring av gjeldende rett. Forslaget i bokstav d) er nytt, og må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve flytteplikten, omtalt i kapittel 12.5.

I lovforslagets *annet ledd* er det søkt å forenkle anvendelsen av bestemmelsen om oppsigelse som er saklig begrunnet i virksomhetens forhold, ved at det sies uttrykkelig at en oppsigelse ikke er saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby den ansatte. Som nå, må den statsansatte ha de nødvendige faglige og personlige egenskapene for stillingen. Arbeidsgiver har ikke plikt til å opprette en ny stilling. Den må finnes i virksomheten og være ledig (ubesatt). Arbeidsgiver har heller ikke plikt til å legge sammen arbeidsoppgaver for å konstruere en stilling. Tilbudet skal ikke omfatte en stilling som ikke er passende eller har en klart lavere stillingsbrøk. Bestemmelsen medfører et lovbestemt unntak fra kvalifikasjonsprinsippet.

En ny bestemmelse er at saklighetsbegrepet også skal omfatte en avveining mellom virksomhetens behov for å gå til oppsigelse av den ansatte, og ulempene den ansatte påføres ved oppsigelsen. Dette gjøres nok som oftest allerede i dag, men formaliseres i ny lov. Denne avveiningen gjøres av arbeidsgiver, og – ved eventuell klage over oppsigelsen – av klageorganet. Denne interesseavveiningen blir bindende avgjort av disse forvaltningsorganene. Det vil si at domstolenes prøvingsrett ikke omfatter denne interesseavveiningen.

I *tredje ledd* er det fastsatt at Kongen kan gi forskrift om hva som skal regnes som annen passende stilling når arbeidsgiver skal undersøke om det finnes en passende, ledig stilling i virksomheten å tilby før oppsigelse. I den forbindelse kan det også fastsettes i forskriften at slik tilbud ikke skal omfatte den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger. Nå er det fastsatt nærmere regler av denne typen i § 7 i forskriften til tjenestemannsloven. Behovet for slike særbestemmelser i forskrift vil bli nærmere avklart ved høring om ny forskrift til loven.

*Til § 20 Oppsigelse på grunn av den statsansattes forhold*

Lovforslagets § 20, som gir adgang til oppsigelse på grunn av statsansattes forhold, er i en viss utstrekning en videreføring av tjenestemannsloven § 10. Oppsigelsesgrunnlaget (vilkårene) skal være de samme for fast og midlertidig ansatte uavhengig av ansettelsestidens lengde.

Etter bestemmelsen i *første ledd* bokstav a) kan oppsigelse benyttes når en ansatt ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom. Dette er en videreføring av gjeldende rett med modernisert ordlyd. Har den ansatte vært fraværende fra arbeidet, og arbeidstaker ikke kan påvise at det er mulig å gjenoppta arbeidet innen relativt kort tid, kan arbeidsgiver benytte oppsigelse. Vernet mot oppsigelse etter arbeidsmiljøloven § 15-8 gjelder også i staten, se omtale til § 21 nedenfor. I staten er det praksis for at man vanligvis ikke benytter oppsigelse overfor en ansatt før det er gått to år siden vedkommende ble helt eller delvis fraværende fra arbeidet som følge av sykdom. Dersom vedkommende har blitt 100 prosent arbeidsufør, og ikke vil være i stand til å gjenoppta arbeidet, vil vilkårene for oppsigelse være oppfylt, selv om det ikke har gått to år. Hvis det er svært gode sjanser for at vedkommende innen rimelig tid vil kunne gjenoppta arbeidet i stillingen, helt eller delvis, eller kan få tilrettelagt arbeid i virksomheten jf.

aml § 4–6, vil det neppe være saklig grunn til oppsigelse selv om dette tidspunktet ligger betydelig lengre frem i tid. Arbeidsgiver må, ved eventuell oppsigelse, dokumentere at det har vært forsøkt individuell tilrettelegging.

Bokstav b) viderefører bestemmelsen om at en ansatt kan sies opp når vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen. Som nå vil bestemmelsen omfatte både tilfeller hvor den ansatte har mistet kvalifikasjoner som den ansatte tidligere hadde og der hvor kvalifikasjonskravene til stillingen har endret seg, slik at den ansatte nå ikke oppfyller disse. Oppsigelse kan eksempelvis være saklig både ved tap av sertifikat, lisens, bevilling, sikkerhetsklarering m.m., og der hvor kravene til lederegenskaper, faglige egenskaper m.m. ikke foreligger, selv om den ansatte tidligere har oppfylt disse kravene. Det må kreves at situasjonen ikke kan avhjelpes innen relativt kort tid.

Etter bokstav c) kan en ansatt sies opp dersom vedkommende på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen. Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av tjenestemannsloven § 10 nr. 2 b) annet alternativ om oppsigelse som kan gis dersom tjenestemannen av andre grunner er «varig uskikket for stillingen». Bestemmelsen stammer fra straffelovens ikrafttredelseslov § 10. Som tidligere kreves det at den mangelfulle arbeidsutførelsen ikke kan rettes innen relativt kort tid. Dette vilkåret videreføres. Den ansattes arbeidsutførelse skal vurderes opp mot de kravene som gjelder for den aktuelle stillingen. Begrepet arbeidsutførelse må gis en vid betydning. Hva som er en mangelfull arbeidsutførelse må vurderes konkret, og det må være knyttet til selve utførelsen av arbeidet, som ikke må ligge under det arbeidsgiver forventer og kan stille krav om. En totalvurdering er avgjørende. Det stilles ikke krav om subjektiv skyld hos arbeidstakeren.

I bokstav d) foreslås en ny bestemmelse, som fastslår at en ansatt kan sies opp når vedkommende gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Med tjenesteplikter menes i dagligtale de plikter som følger av arbeidsavtalen. Det må vurderes konkret i det enkelte tilfelle hva arbeidsgiver kan forvente og kreve av arbeidstakeren. I vurderingen må det legges vekt på kvalitet og kvantitet i arbeidet. Videre må det legges vekt på samhandling og dialog med ledere og kollegaer, samt hva som skal forventes av arbeidstakere som

har direkte kontakt med brukere av statens tjenester.

En enkeltstående krenkelse er ikke tilstrekkelig. Slike forhold må det reageres mot enten ved ordensstraff dersom vilkårene er til stede eller ved advarsel fra arbeidsgiver. Ved grov krenkelse kan avskjed være aktuelt, jf. forslaget til § 26. Oppsigelse som følge av gjentatte krenkelser av tjenesteplikter vil kreve subjektiv skyld. I vurderingen av hva som regnes som en krenkelse av tjenesteplikter, vil type stilling eller tjeneste ha betydning. Krenkelsene kan være av forskjellige typer og gjelde forskjellige forhold. Også unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter vil være omfattet.

Eksempler på forhold som kan innebære en krenkelse av tjenesteplikter vil være brudd på lojalitetsplikt, utilbørlig opptreden eller adferd, eller varige og uløselige samarbeidsproblemer. Terskelen for å si opp en ansatt er høy, og arbeidsgiver må kunne vise til dokumentasjon, særlig dersom det påberopes samarbeidsproblemer som grunn for oppsigelse. Arbeidsgiver har et selvstendig ansvar for avklaring av konflikter på arbeidsplassen.

Generelt gjelder at det forvaltningsrettslige saklighetskravet må være oppfylt for å kunne gå til oppsigelse. Videre må minst ett av de oppregnede vilkårene i loven være oppfylt. Ansettelsesorganet avgjør på selvstendig grunnlag om vedtak om oppsigelse skal treffes i saker hvor vilkårene er oppfylt. Ved klage har klageorganet full adgang til å overprøve skjønnet.

I *annet ledd* er bestemt at dersom oppsigelsen skyldes forhold som nevnt i første ledd bokstav a) eller b), skal den ansatte før oppsigelse gis, om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Dette tilsvarende det som gjerne omtales som intern fortrinnsrett. Det skal imidlertid ikke lenger stilles krav til minste tjenestetid. Arbeidsgiver må derfor undersøke om det finnes en annen passende, ledig stilling i virksomheten før oppsigelse av slike årsaker. Dersom slik stilling ikke finnes, kan arbeidsgiver gå videre med oppsigelsesprosessen. Tilbys en ledig stilling, og tilbudet avslås, gjelder det samme. Aksepteres derimot tilbudet, blir det truffet ansettelsesvedtak uten at kunngjøring foretas.

*Tredje ledd* gir Kongen rett til å gi forskrift om hva som skal regnes som passende stilling m.m. på samme måte som for lovforslagets § 19 tredje ledd.

*Til § 21 Oppsigelse eller avskjed på grunn av sykdom mv. for statsansatte og embetsmenn*

Vernet for statsansatte og embetsmenn mot å bli sagt opp eller avskjediget på grunn av sykdom, svangerskap, etter fødsel eller adopsjon og ved militærtjeneste mv., er vanskelig tilgjengelig etter tjenestemannsloven. Imidlertid er det ikke tvilsomt at arbeidsmiljølovens bestemmelser om slikt vern også kommer til anvendelse i staten. For å forenkle rettstilstanden og avklare denne, er det sagt i § 21 at arbeidsmiljølovens bestemmelser gjelder, samtidig som det er gjort uttrykkelig henvisning til de aktuelle paragrafene. En gjengivelse av disse i ny lov anses å bli for omfattende, og en henvisning anses derfor hensiktsmessig i dette tilfellet.

*Til § 22 Oppsigelsesfrister*

Oppsigelsesfristene for statsansatte samles i lovens § 22. I gjeldende lov er oppsigelsesfristen i prøvetiden regulert i bestemmelsen om prøvetid, men det er funnet hensiktsmessig at også denne tas inn i en felles paragraf. Det skiller ikke mellom oppsigelsestiden for fast og midlertidig ansatte

*I første ledd* reguleres oppsigelse fra arbeidsgiver. Disse er langt på vei videreføring av gjeldende rett, slik at oppsigelsesfristen er én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre, tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år og seks måneder hvis ansettelsestiden er mer enn to år. Også oppsigelse i prøvetiden vil derfor omfattes av én måneds oppsigelsesfrist.

*Annet ledd* regulerer oppsigelse fra den statsansatte. Oppsigelsesfristene er de samme som ved oppsigelse fra arbeidsgiver, men slik at de aldri er lengre enn tre måneder. Dette fører til at oppsigelsesfristen er én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre, og tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år på oppsigelsestidspunktet.

Embetsmenn er ikke regulert i paragrafen. En embetsmann kan ikke si opp sin stilling, men må søke avskjed. Embetsmannen har ikke krav på å fratrukke sitt embete innen en viss frist. Sedvane tilsier at en embetsmann har krav på å få sin søknad om avskjed innvilget, men staten kan kreve at fratredet først skjer når embetets funksjoner er ivaretatt ved ny utnevning eller på annen måte.

*Til § 23 Beregning av ansettelsestiden*

Beregning av tjenestetid ved oppsigelse skal fastsettes i den enkelte virksomhets reglement etter

gjeldende tjenestemannslov. Det er ikke lenger grunnlag for en slik fremgangsmåte, da reglene med fordel bør fastsettes generelt, uten lokale forhandlinger. Bestemmelsene er også i hovedsak likelydende i virksomhetens reglementer i dag, og et behov for særlige reguleringer synes svært lite. Begrepet «tjenestetid» erstattes av «ansettelsestid», uten at dette skal medføre noen realitetsendring.

*I første ledd* fastsettes at ved beregning av ansettelsestid medregnes all sammenhengende ansettelsestid i virksomheten. Dersom en fast ansatt blir midlertidig ansatt i en annen stilling i samme virksomhet, har vedkommende stillingsvern i den faste stillingen. Virksomhetsbegrepet er i denne forbindelse sentralt. Hovedavtalen i staten § 4 nr. 2 bestemmer at med virksomhet menes hver statsetat eller institusjon. Etter dette vil for eksempel et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet. Denne definisjonen av virksomhet vil som oftest tilsvare begrepet også etter loven, men kan være avvikende. Det vises til bruken av begrepet i lovens § 2, og omtalen av denne.

*Departementet* understreker at arbeidsgiver ikke har adgang til å avbryte ansettelsesforholdet til en midlertidig ansatt for å hindre at vedkommende får stillingsvern som fast ansatt. Avbrudd i ansettelsesforholdet med sikte på å hindre at en ansatt i å oppnå stillingsvern, er ikke akseptabelt og skal ikke forekomme i statstjenesten.

*I annet ledd* bestemmes at dersom hele eller deler av en annen virksomhet overføres til virksomheten, skal all sammenhengende ansettelsestid fra den tidligere virksomheten medregnes. Denne regelen har både sin betydning for å ivareta et rimelig stillingsvern, men også for å avklare mulige uklarheter knyttet til situasjoner som omfattes av regler om virksomhetsoverdragelse.

*Tredje ledd* fastsetter at Kongen kan gi forskrift om beregning av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid. Dette er i dag i all hovedsak regulert i forvaltningspraksis og omtalt i teori, Statens personalhåndbok og andre kilder. En fastsetting i forskrift antas å være klargjørende og sikre notoritet. På denne måten antas det at tvister kan unngås. Adgangen til å gi forskrift formuleres generelt, slik at denne også kan benyttes til å omfatte beregning av ansettelsestid også etter andre lovbestemmelser hvor dette er aktuelt, for eksempel fortrinnsrettsreglene, likevel ikke slik at dette kan benyttes til på fravike lovbestemte krav. Dette omfatter imidlertid ikke bestemmelser knyttet til ansiennitetsberegninger, enten dette

gjelder lønn eller eventuelle vurderinger av ansiennitet ved generelle nedbemanninger.

#### *Til § 24 Fortrinnsrett til ansettelse i staten*

Paragrafen inneholder bestemmelser om det som gjerne omtales som ekstern fortrinnsrett. Bestemmelsen har ingen parallell i arbeidsmiljøloven.

*Første ledd* bestemmer at oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold gir fortrinnsrett til annen passende stilling i staten.

*Annet ledd* fastsetter at fortrinnsretten gjelder ansatt som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år. Det skilles ikke mellom fast og midlertidig ansatte. Bestemmelsen om at vedkommende må ha de nødvendige faglige og personlige egenskapene for stillingen, er videreført.

*I tredje ledd* fastslås inntreden og utløp av fortrinnsretten. Fortrinnsretten varer fra oppsigelsestidspunktet, det vil si det tidspunkt da oppsigelsesvedtaket kom frem til den ansatte. Den varer inntil to år etter oppsigelsestidspunktet. Klage og søksmål vil ikke forskyve dette tidspunktet. Dersom den ansatte får tilbud om ny passende stilling i staten før utløp av perioden, faller fortrinnsretten bort før dette. Dette omfatter også tilbud om ny passende stilling i virksomheten.

*Fjerde ledd* viderefører plikten for arbeidsgiver til å gjøre den ansatte kjent med fortrinnsretten etter paragrafen ved underretning om oppsigelse. Bestemmelsen er en ordensregel, og eventuell manglende underretning berører ikke gyldigheten av oppsigelsen.

*Femte ledd* viderefører rettstilstanden knyttet til manglende aksept av tilbud om passende stilling. Dersom ikke slik aksept foreligger innen 14 dager etter at tilbudet er mottatt, faller fortrinnsretten endelig bort. Manglende aksept omfatter både passivitet fra den ansatte og uttrykkelig avslag. Bestemmelsen er viktig for at fortrinnsrettsreglene ikke skal føre til større forsinkelser i ansettelsesprosessene.

*I sjette ledd* videreføres regelen om at de vanlige kvalifikasjonsvurderingene avgjør hvilken av flere fortrinnsrettsberettigede som skal ansettes i saker hvor mer enn én søker hevder fortrinnsrett til samme stilling.

*Syvende ledd* viderefører regler om ekstern fortrinnsrett for embetsmenn. Dersom avskjed av embetsmann skyldes sykdom eller kvalifikasjonsmangel, gjelder bestemmelsene i paragrafen tilsvarende. For embetsmenn vil det avgjørende starttidspunkt for fortrinnsretten være når avskjedsvedtaket kom frem til embetsmannen

eller ble forkynt. Varigheten vil være inntil to år etter fratreden ved avskjed, jf. § 36 tredje ledd første punktum for avskjed hjemlet i § 27 første ledd bokstav a eller b.

*I åttende ledd* er tatt inn bestemmelser som nå er fastsatt i forskrift til tjenestemannsloven. Fortrinnsrett til ny stilling i staten gjelder ikke til embete eller stilling som beskikkes av Kongen i statsråd. For ordens skyld fastsettes også at reglene i paragrafen ikke gjelder for konstituert embetsmann.

*Niende ledd* gir Kongen rett til å gi nærmere regler om fortrinnsrett i forskrift. Det kan der også fastsettes at fortrinnsretten ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger. Disse reglene vil være såpass detaljerte at de ikke kan fastsettes i loven. Stillinger som utreder i Høyesterett, utdanningsstillinger og stillinger ved Stortingets administrasjon, i Stortingets organer ellers, hos Stortingets ombudsmenn, i Riksrevisjonen og ved Sametinget er eksempler på stillinger som man ikke skal kunne hevde fortrinnsrett til. Fortrinnsretten skal ikke kunne benyttes for å få en stilling som er høyere rangert. Tilsvarende gjelder for dem som blir sagt opp fra åremåls- og utdanningsstillinger eller andre midlertidige stillinger.

#### *Til § 25 Ordensstraff*

*Første ledd* fastslår at ordensstraff kan ilegges når statsansatt eller embetsmann overtrer eller unnlater å oppfylle sine tjenesteplikter, eller ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten. Bestemmelsen viderefører vilkårene i tjenestemannsloven § 14 nr. 1 om når en ordensstraff kan ilegges. Bestemmelsen dekker i utgangspunktet de samme forholdene som kan gi grunnlag for avskjed, men slik at det kreves mindre graverende adferd for at arbeidsgiver skal kunne ilegge ordensstraff.

*Annet ledd* fastsetter at ordensstraff til statsansatt kan gis i form av ansiennitetstap fra én måned til to år, eller varig eller midlertidig omplassering til annen stilling. Dette er i hovedsak en videreføring av tjenestemannsloven § 14 nr. 2. Adgangen til å sette statsansatt ned i lavere stilling er endret til å omplassere statsansatt. Dette innebærer at arbeidsgiver både kan omplassere vedkommende til en lavere stilling eller til en annen likeverdig stilling. Nedsettelse i stilling innebærer at statsansatt kan settes ned både i lønn og status. Reaksjonen må imidlertid ikke være så sterk at det klart

innebærer oppsigelse eller avskjed fra arbeidsforholdet. Vedtak om å ilegge ordensstraff er et enkeltvedtak. Avgjørelsen må treffes av ansettelsesmyndigheten. En skriftlig advarsel, som gis innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett, vil ikke være ordensstraff. Slik advarsel vil heller ikke være et enkeltvedtak.

*Tredje ledd* fastsetter at ordensstraff også kan gis til embetsmann. Bestemmelsen er en videreføring av tjenestemannsloven § 14 nr. 2 første ledd. Ordensstraff kan gis i form av skriftlig irettesettelse eller tap av ansiennitet fra én måned til to år. Skriftlig irettesettelse er den klart mest praktiske formen for ordensstraff til embetsmann og er derfor opprettholdt. Embetsmann kan ikke settes ned i lavere stilling.

Det fremgår av *fjerde ledd* at ordensstraff kan lagres i statsansatts eller embetsmanns personalmappe i fem år. Dette er en endring fra tjenestemannsloven § 14 nr. 3, der det fremgår at det skal fastsettes ved reglement når anmerkningen skal slettes. Bestemmelsen vil gå foran lov av 14. april 2000 nr. 31 om personopplysninger § 28. Lagring av skriftlig advarsel gitt innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett, skal vurderes etter personopplysningsloven. Så lenge en ordensstraff er lagret i personalmappen, kan den brukes mot den statsansatte eller embetsmann, for eksempel ved spørsmål om lønnsforhøyelse, ansettelse i ny stilling i virksomheten, eller nye disiplinærforhold. Det har vært uavklart i hvilken grad arbeidsgiver kan vise til tidligere ordensstraff som et skjerpene element, dersom arbeidstakeren begår nye forseelser. Når en ordensstraff er slettet, skal den i utgangspunktet ikke kunne benyttes ved vurderingen av vedkommende. Det legges til grunn at det i gjentakelsestilfeller vil kunne legges vekt på tidligere adferd, selv om ordensstraffen i den tidligere saken er slettet, jf. Rt. 2002 side 273. Hvor lang tid som har gått og om forholdene har noen sammenheng, vil være viktige momenter i vurderingen av om tidligere forhold kan vektlegges. Dersom arbeidsgiver vektlegger tidligere forhold ved vurderingen av nye mislige forhold, må dette begrunnes særskilt.

*Femte ledd* slår fast at dommere samt embetsmenn og statsansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, ikke kan ilegges ordensstraff. Unntaket for dommere er begrunnet i domstolenes uavhengighet. Dommerfullmektiger er statsansatte og dermed i utgangspunktet omfattet av *første ledd*. De alternative disiplinærforføyningene i særlov må tilsvare ordningen med ordensstraff, jf. blant annet lov av 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet.

#### *Til § 26 Avskjed av statsansatt*

Bestemmelsen angir vilkårene for avskjed av statsansatte. Bestemmelsen gir en uttømmende regulering av hvilke forhold som kan føre til avskjed. Avskjed innebærer at arbeidstaker må fratse sin stilling med øyeblikkelig virkning, og er en av de mest alvorlige reaksjonsformer en arbeidstaker kan ilegges. Avskjed kan være en følge av grove tjenesteforsømmelser og annen utilbørlig adferd, og vil kun være aktuelt i grave-rende tilfeller. Adferd som etter omstendighetene kan gi grunnlag for avskjed er for eksempel ordrenekt, trakassering, ulegitimert fravær og grov illojalitet. Bokstav a til c gjelder adferd i tjenesten, mens bokstav d gjelder adferd både i og utenfor tjenesten. Det skal mer til for at forhold begått utenfor tjenesten kan begrunne avskjed enn forhold begått i tjenesten. Det er et grunnvilkår for avskjed at arbeidstaker har utvist subjektiv skyld.

Etter *bokstav a)* kan en statsansatt avskjediges når vedkommende har vist grov uforstand i tjenesten. Dette omfatter både aktiv overtredelse av tjenesteplikter og unnlater. Med begrepet «uforstand» er det lagt til grunn at adferden må vurderes ut fra en objektiv aktsomhetsnorm i den aktuelle tjenesten, hvor utgangspunktet er hva en gjennomsnittlig normalt utrustet arbeidstaker i tilsvarende situasjon burde ha forstått og gjort. For at uforstanden skal kunne betraktes som grov, må det foreligge en adferd som både kan bebreides vedkommende, og som må være mer graverende enn alminnelig uaktsomhet. Subjektive elementer som erfaring og type stilling vedkommende besitter, vil spille inn i vurderingen.

Etter *bokstav b)* kan en statsansatt avskjediges når vedkommende grovt har krenket sine tjenesteplikter. Bestemmelsen omfatter både aktive brudd på tjenesteplikt og unnlater. Tjenesteplikter omfatter alle gjøremål arbeidstaker skal ivareta i kraft av stillingen. Det beror på en totalvurdering om arbeidstaker grovt har krenket sine tjenesteplikter. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for reaksjon mot mindre tjenesteforsømmelser som samlet sett fremstår som en grov krenkelse.

Etter *bokstav c)* kan en statsansatt avskjediges når vedkommende på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter. Bestemmelsen omfatter gjentakelsestilfeller. Skriftlig advarsel kan gis innen innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett. Etter dette alternativet er det ikke et krav at krenkelsen er grov, men det må dreie seg om gjentatte brudd til tross for at advarsel er gitt. Det er et absolutt krav at advarse-

len er gitt skriftlig. En skriftlig advarsel bør si noe om at ytterligere reaksjoner vil bli vurdert ved nye misligheter, og gjerne hvilke reaksjoner som i så fall er aktuelle.

Etter *bokstav d)* kan en statsansatt avskjediges når vedkommende ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter med den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten. Handlinger foretatt både i og utenfor tjenesten omfattes av bestemmelsen. Hva som anses som utilbørlig adferd vil avhenge av hva slags type embete eller stilling vedkommende har og gjeldende samfunnsnormer. Begrepet «uverdig til sin stilling» angir en moralsk standard som må ses i sammenheng med den samfunnsmessige posisjon og betydning visse tjenester har.

#### *Til § 27 Avskjed av embetsmann ved administrativ beslutning eller dom*

Denne paragrafen samler flere avskjedsbestemmelser i en paragraf. Nå er disse avskjedsbestemmelsene å finne i tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. nr. 2 bokstavene a og b, og § 15. Bestemmelsen kan benyttes både for embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 første og annet ledd. For embetsmenn omfattet av § 22 annet ledd (de «uavsettelige») må avskjed treffes ved dom, mens avskjed også kan gjøres ved administrativ beslutning, det vil si kongelig resolusjon, for embetsmenn omfattet av § 22 første ledd (de «avsettelige»).

I *første ledd* samles avskjedsbestemmelsene, slik at de såkalt «svake avskjedsgrunner» finnes i bokstavene a og b. Bokstav a gir grunnlag for avskjed dersom embetsmannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste. Dette tilsvare bestemmelsen om oppsigelse av statsansatt i forslaget til § 20 første ledd bokstav a og viderefører gjeldende rett for embetsmenn fra tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. nr. 2 bokstav a.

*Første ledd* bokstav b) åpner for avskjed når embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet, eller av andre grunner er varig uskikket for embetet. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett for embetsmenn fra tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. nr. 2 bokstav b, jf. også forslaget til § 20 første ledd første ledd bokstavene b og c for statsansatt.

I *første ledd* bokstavene c), d) og e) hjemles avskjed der hvor embetsmannen har vist grov uforstand i tjenesten, på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter eller ved

utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet. Dette er en direkte videreføring av tjenestemannsloven § 15 første ledd, og medfører dermed ikke forslag om en endret rettstilstand. I gjeldende § 15 annet ledd er det uttrykkelig fastsatt at bestemmelsene ikke begrenser adgangen til å fradømme en embetsmann (eller tjenestemann) stillingen som straff i medhold av straffelovgivningens regler. Bestemmelsen er ikke foreslått videreført, da den anses selvsagt. Vanligvis vil en administrativ reaksjon være gjennomført før en eventuell straffereettslig reaksjon fastsettes, og normalt vil dette være hensiktsmessig.

I *annet ledd* videreføres bestemmelsen om at arbeidsgiver skal forsøke omplassering til annen ledig stilling i virksomheten før avskjed, dersom avskjeden skyldes at embetsmannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet. Dette er en videreføring av gjeldende rett fra tjenestemannsloven § 13 nr. 6, jf. § 13 nr. 1 bokstavene b og c. Omplassering kan ikke skje til annet embete, men til annen stilling.

På samme måte som for oppsigelse av statsansatte, jf. forslaget til § 19 tredje ledd og § 20 tredje ledd, inneholder § 27 *tredje ledd* forslag om adgang for Kongen til å gi forskrift om hva som skal regnes som annen passende stilling når arbeidsgiver skal undersøke om det finnes en passende, ledig stilling i virksomheten å tilby før avskjed av de nevnte grunner. I den forbindelse kan det også fastsettes i forskriften at slikt tilbud ikke skal omfatte den som blir avskjediget fra bestemte embeter, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger. Nå er det fastsatt nærmere regler av denne typen i § 7 i forskriften til tjenestemannsloven. Behovet for slike særbestemmelser i forskrift vil bli nærmere avklart ved høring om ny forskrift til loven.

#### *Til § 28 Avskjed av embetsmann ved dom*

I § 28 videreføres bestemmelsen om avskjed av embetsmann ved dom fra tjenestemannsloven § 15A. Denne bestemmelsen er igjen en videreføring av den tidligere straffelovens ikrafttredelseslov § 10, for så vidt gjelder embetsmenn. Paragrafen hjemler i *første ledd* avskjed av embetsmann når embetsmannen viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldige foreskrevne betingelser for å inneha embetet.



Bestemmelsen er videreført da den antas å omfatte mer enn de avskjedsgrunner som er omtalt i tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. nr. 2, se også forslaget til § 27 første ledd bokstavene a og b. Dette kan trolig utledes av en dom inntatt i Rt. 1983 side 1004, som gjaldt vedvarende forsettlig tjenesteforsømmelser fra en embetsmann (nek-telse av å utføre deler av sine embetsplikter). Det forhold at de øvrige avskjedsgrunner i tjeneste-mannsloven ikke nødvendigvis dekker fullt ut bestemmelsen, er her et viktig moment. Bestem-melsen bør derfor videreføres inntil en vurdering og gjennomgang av større deler av embetsmanns-ordningen er gjennomført. Bestemmelsen omfat-ter både embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 første og annet ledd. Da den utelukkende åpner for avskjed ved dom, er bestemmelsen mest praktisk for embetsmenn omfattet av § 22 annet ledd (de «uavsettelige»).

Det fastsettes i *annet ledd* at krav om avskjed etter paragrafen gjøres gjeldende ved søksmål etter tvisteloven. I straffeprosessloven § 3 er like-vel følgende bestemt: «I forbindelse med straffe-sak mot en offentlig tjenestemann kan det offent-lige gjøre gjeldende krav om avskjed etter lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn § 15A.»

*Tredje ledd* fastsetter at påstand om avskjed etter denne bestemmelsen og om tjenestens tap som straff, kan avgjøres i samme sak. Det kan nå vises til straffeloven kapittel 10 om rettighetstap, jf. også § 29, som fastsetter at rettighetstap er å regne som straff.

Også annet og tredje ledd er videreføring av gjeldende rett.

#### *Til § 29 Suspensjon*

Bestemmelsen angir vilkårene for når en statsan-satt eller en embetsmann kan suspenderes. Bestemmelsen gir en uttømmende regulering av adgangen til suspensjon av statsansatte. Når det gjelder embetsmenn, supplerer den Grunnloven § 22. Bestemmelsen angir videre regler om varig-het og forlengelse av suspensjon, samt regler om saksbehandlingen.

Suspensjon innebærer at arbeidstaker verken kan utføre sitt arbeid eller oppholde seg på arbeidsstedet. Vedkommende skal ikke ha tilgang til virksomhetens IKT-systemer.

*Første ledd* angir vilkårene for suspensjon. To vilkår må være oppfylt for at en arbeidstaker kan suspenderes. Det må for det første være grunn til å anta at en statsansatt eller embetsmann har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed etter lovens §§ 26, 27 første ledd bokstavene c til f

eller § 28. Dette omfatter grov uforstand i tje-nesten, grov krenkelse av tjenesteplikter og gjen-tatt krenkelse av tjenesteplikter på tross av skrift-lig advarsel. I tillegg omfatter bestemmelsen de tilfellene hvor en embetsmann er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, eller ikke har de nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser for å inneha embetet. Videre omfattes utilbørlig adferd i og utenfor tjenesten hvor den statsansatte eller embetsmannen viser seg uverdlig til sin stil-ling eller bryter ned den aktelse og tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten. Det må foreligge en konkret mistanke om at en statsan-satt eller embetsmann har gjort seg skyldig i en av de nevnte avskjedsgrunner. Det er ikke et krav om at arbeidsgiver har sikre bevis for slik adferd, men det må kunne vises til omstendigheter som underbygger en mistanke om dette. Det er arbeidsgiver som må godtgjøre at det foreligger slik mistanke.

For det andre må tjenestens eller virksomhe-tens behov tilsi at suspensjon ilegges. Hensynet til en forsvarlig gjennomføring av nærmere undersø-kelser av saken og faren for bevisforspillelse er momenter i vurderingen av om virksomheten har behov for å suspendere en statsansatt eller embetsmann. I vurderingen av om virksomhetens behov tilsier at suspensjon er nødvendig, er det ikke bare behovet til virksomheten som sådan som må vurderes. Det må også vurderes om sus-pensjon er nødvendig ut fra et samfunnsmessig perspektiv, hvor hensynet til tilliten til forvaltnin-gen vil være av betydning. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom en arbeidstaker mistenkes for å ha begått korrupsjon eller underslag, eller andre alvorlige straffbare forhold. Tjenestens behov kan variere ut fra hvilken type oppgaver som utføres i virksomheten og av den enkelte arbeidstaker.

Vedtak om suspensjon treffes av ansettelsesor-ganet. I saker som krever særlig rask avgjørelse, er arbeidsgiver gitt myndighet til å treffe vedtak om suspensjon, jf. forslag til § 30. Det vises til merknader til bestemmelsen.

*Annet ledd* pålegger en plikt for arbeidsgiver til fortløpende å vurdere om vilkårene for suspen-sjon fortsatt er til stede. Arbeidsgiver kan ikke vente til slutten av suspensjonstiden med å vur-dere dette. Dersom vilkårene for suspensjon ikke lenger er oppfylt, skal suspensjonen straks opphe-ves.

*Tredje ledd første punktum* fastsetter at et sus-pensjonsvedtak som utgangspunkt skal ha en maksimal varighet på seks måneder. Denne tids-begrensningen er satt av hensyn til den statsan-satte eller embetsmannen, da suspensjon er et

inngripende vedtak. Etter *tredje ledd annet punktum* kan likevel suspensjonen forlenges dersom «særlige forhold» tilsier det. Dette kan for eksempel omfatte situasjoner hvor det er reist tiltale mot den statsansatte eller embetsmannen for adferd som kan begrunne avskjed eller tjenestens tap som straff etter straffeloven, eller at klage over avskjedsvedtaket ikke er endelig avgjort innen suspensjonen utløper. Suspensjonen kan også forlenges dersom vedkommende har en særlig betrodd stilling og det ville virke skadelig for tjenesten om vedkommende gjenoptok arbeidet før avgjørelse er truffet, eller vedkommende kan forspille bevis som trengs ved avgjørelse av avskjeds-saken. «Særlig betrodd» stilling vil ofte være stillinger på et visst nivå med særlige fullmakter til å treffe avgjørelser eller til å disponere større verdier. Ved vurderingen av hva som er skadelig for tjenesten må en se på hensynet til stillingens anseelse og hensynet til tillit til forvaltningen. Fare for bevisforspillelse vil kunne være aktuelt hvis vedkommende har tilgang til opplysninger som kan være relevante bevis i saken, og faktisk har mulighet til å fjerne disse. Det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle, inkludert den tiden som har gått ved forlengelse av suspensjonen. Det er ingen tidsbegrensning for forlengelse av suspensjonen. Ansettelsesorganet må ved en forlengelse selv fastsette en frist for hvor lang tid forlengelsen skal vare. Dette må vurderes konkret ut fra forholdene i saken.

Bestemmelsens *fjerde ledd* gir hjemmel for at alle statsansatte og embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor, i Forsvaret eller utenriks-tjenesten, som alternativ til suspensjon kan overføres til annen mindre betrodd tjeneste. Slik overføring er ikke avhengig av samtykke fra eller avtale med arbeidstaker, og gir mulighet for bruk av et mindre inngripende tiltak enn suspensjon. For at arbeidsgiver skal kunne benytte seg av adgangen til å overføre en statsansatt eller en embetsmann til en mindre betrodd stilling må vilkårene for suspensjon være oppfylt. Videre gjelder de samme saksbehandlingsreglene som for suspensjon, jf. *fjerde ledd annet punktum*.

Etter *femte ledd* har en suspendert statsansatt eller embetsmann krav på stillingens lønn frem til suspensjonen opphører. Dersom suspensjonsvedtaket påklages, har vedkommende rett på lønn frem til det er fattet vedtak i klagesaken. Det kan gjøres fradrag for inntekt statsansatt eller embetsmann måtte få ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden. Fradrag skal kun gjøres for inntekt vedkommende får som følge av suspensjonen. Det innebærer at det ikke skal gjøres fradrag for annen

inntekt den statsansatte eller embetsmannen hadde før suspensjonsvedtaket ble truffet.

*Til § 30 Vedtaksmyndighet i saker som gjelder statsansatt*

Bestemmelsen fastsetter hvem som har vedtaksmyndigheten i saker om tjenstlige reaksjoner overfor statsansatte. Dette er en delvis videreføring av tjenstemannsloven § 17 nr. 3. Forskjellen er at det ikke lenger kan reguleres i et reglement at et innstillingsråd eller andre kan treffe slike vedtak.

*Første ledd* bestemmer at vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon av statsansatt treffes av ansettelsesorganet. Bestemmelsen i § 6 fjerde ledd gjelder tilsvarende. Dette innebærer at hvis et styre har vedtaksmyndighet, skal alltid minst to representanter for de ansatte delta i behandlingen av saken.

*Annet ledd* inneholder en særregel om at arbeidsgiver kan fatte vedtak om suspensjon av statsansatt i saker som krever særlig rask avgjørelse. Dette gjelder også overføring til annen tjeneste etter § 29. Med arbeidsgiver menes her en person som utøver arbeidsgivermyndighet for den ansatte. Dette kan for eksempel være tilfelle ved mistanke om at en statsansatt har begått korrupsjon eller underslag, og hvor det kan være risiko for at arbeidstaker kan fjerne bevismateriale dersom han eller hun blir værende i stillingen. Dersom arbeidsgiver treffer vedtak med hjemmel i denne bestemmelsen, skal melding om vedtaket straks gis til ansettelsesorganet som kan omgjøre vedtaket eller treffe annet vedtak etter § 29, om vilkårene for det foreligger. Det vises til merknaden til § 29.

*Til § 31 Vedtaksmyndighet i saker som gjelder embetsmann og statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd*

Bestemmelsen fastsetter hvem som har vedtaksmyndighet i saker om tjenstlige reaksjoner overfor embetsmenn eller statsansatte som er beskikket av Kongen i statsråd.

*Første ledd* er en videreføring av tjenstemannsloven § 17 nr. 1. Uavsettelige embetsmenn, som nevnt i Grunnloven § 22 annet ledd, kan før oppnådd aldersgrense bare avskjediges ved dom. Avsettelige embetsmenn, som nevnt i Grunnloven § 22 første ledd, kan også avskjediges av Kongen i statsråd. Kongen i statsråd treffer også vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste, jf. forslag til § 29.

Etter *annet ledd* kan Kongen gi fagdepartementet fullmakt til å gi embetsmann avskjed etter søknad eller ved oppnådd aldersgrense, og vedta opphør av suspensjon eller ordensstraff. Det samme gjelder statsansatt som beskikkes fast eller midlertidig av Kongen i statsråd. Bestemmelsen er en videreføring av tjenestemannsloven § 17 nr. 2. Myndigheten til å gi avskjed etter bestemmelsen er delegert til fagdepartementene for alle embetsmenn, bortsett fra Høyesteretts dommere. Departementet tar sikte på å videreføre gjeldende rett. For statsansatte som er ansatt av Kongen i statsråd gjelder fullmakten i praksis bare opphør av suspensjon eller ileggelse av ordensstraff. For slike vedtak er Kongens kompetanse delegert til vedkommende fagdepartement i medhold av Kronprinsregentens resolusjon av 11. november 1983 nr. 1607.

*Tredje ledd* slår fast at dersom saken krever særlig rask avgjørelse, kan vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste av embetsmann eller statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd, også treffes av fagdepartementet. Slikt vedtak skal straks meldes til Kongen i statsråd, som kan stadfeste vedtaket, omgjøre vedtaket eller treffe annet vedtak om vilkårene for det foreligger, jf. forslag til § 29. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. I praksis vil bestemmelsen få anvendelse for hastevedtak om suspensjon for statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd. Ut fra ordlyden i Grunnloven § 22 vil slik adgang trolig ikke gjelde embetsmenn, med unntak av «force-majeure» tilfeller, jf. omtale i teori og i vedlegg til innstillingen om *Avskjedigelse m.v. av embetsmenn*, avgitt 30. august 1971.

#### *Til § 32 Saksbehandlingsregler*

Vedtak om ordensstraff, oppsigelse og avskjed er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen inneholder saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til reglene i forvaltningsloven.

*Første ledd* fastsetter at en statsansatt skal gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre en sak om oppsigelse, ordensstraff eller avskjed før vedtak treffes. Dersom Kongen i statsråd skal treffe avgjørelsen, kan forklaringen skje for fagdepartementet, jf. annet punktum. Dette kan være aktuelt i klagesaker som gjelder ansatte i departementene og ved Statsministerens kontor. Også dersom et departement vil fremme forslag for Kongen i statsråd om ordensstraff eller avskjed av embetsmann, kan forklaring skje for fagdepartementet. Bestemmelsen gir bare rett til muntlig forklaring ved første-

gangsbehandling av ansettelsesorganet, og ikke for klageinstansen, jf. Rt. 2002 side 273. Forvaltningsloven § 11 d kan likevel gi arbeidstaker rett til å forklare seg muntlig også for klageinstansen. Det er ingen plikt for statsansatt eller embetsmann til å forklare seg. Det vil aldri være snakk om en forklaringsrett etter denne bestemmelsen for en uavsettlig embetsmann etter Grunnloven § 22 annet ledd i avskjedssak, da vedkommende bare kan fradømmes sitt embete i en straffesak eller i en sivil sak. Forklaringsretten etter denne bestemmelsen gjelder ikke ved vedtak om suspensjon.

*Annet ledd* fastsetter at en statsansatt eller embetsmann har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver. Det behøver ikke være tillitsvalgt fra en tjenestemannsorganisasjon som vedkommende er medlem av. Rådgiver kan for eksempel være en advokat. Bestemmelsen går foran forvaltningsloven § 12 andre ledd, siste punktum.

*Tredje ledd* bestemmer at statsansatt og embetsmann kan kreve bevisopptak som nevnt i domstolloven § 43 annet ledd når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndighet som avgjør eller forbereder saken. Vilårene for å kunne begjære bevisopptak fremgår av tvisteloven § 28-2.

#### *Til § 33 Klage*

Bestemmelsen er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 1 om at klage på vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed behandles av nærmeste overordnede organ. Saksbehandling skjer etter forvaltningslovens regler. Klageinstansen kan overprøve alle sider ved saken, både saksbehandling, fakta, rettsanvendelse og forvaltningsskjønnet kan prøves fullt ut, jf. forvaltningsloven § 34. Se likevel omtalen av bestemmelsens annet ledd, nedenfor.

*Første ledd* fastslår at statsansatt kan klage etter forvaltningslovens regler på vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed, til vedkommende departement eller det forvaltningsorgan som er bestemt ved reglement.

Kongen i statsråd er klageinstans dersom vedtaket er truffet av et departement, eller ved klage fra embetsmann over ordensstraff. I saker om oppsigelse, avskjed og suspensjon av embetsmenn, og av statsansatte som er ansatt av Kongen i statsråd, er Kongen i statsråd vedtaksorgan (førsteinstans) og det foreligger ingen klagerett. Vedtaksmyndighet for å gi ordensstraff til embetsmann, eller til statsansatt som er ansatt av Kongen

(beskikket), er nå delegert til vedkommende departement i medhold av Kronprinsregentens resolusjon av 11. november 1983 nr. 1607. Hvor Kongen i statsråd er klageinstans, fremmes klagen for det departementet som har truffet vedtaket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet forbereder saken og legger den frem for Kongen i statsråd. Dersom det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har truffet vedtaket, fremmes saken for Kongen i statsråd av Justis- og beredskapsdepartementet.

Statlige virksomheter regnes som selvstendige, og fagdepartementet kan ikke gripe inn av eget tiltak i personalsaker. Det må foreligge en klage fra statsansatt eller embetsmann. Departementet har ønsket å unngå den situasjon at et vedtak skal kunne endres til skade for klager dersom vedtaket påklages, men ikke ellers. Som en følge av dette foreslås det i *annet ledd* at klageinstansen ikke kan endre vedtaket til skade for klageren. Bestemmelsen er ny og går foran den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd første punktum.

#### *Til § 34 Søksmål*

*Første ledd* er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 2. Fristen for å reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak om oppsigelse, avskjed, suspensjon, eller ordensstraff, er åtte uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til arbeidstaker. Fristen er likevel seks måneder dersom arbeidstaker bare krever erstatning eller saken gjelder irettesettelse som ordensstraff. Sistnevnte gjelder nå bare for embetsmenn siden irettesettelse ikke lenger er ordensstraff for statsansatte, jf. forslag til § 25. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen. Partene kan i den enkelte sak bli enige om lengre søksmålsfrist. Bestemmelsen slår fast at det er lovligheten av klageinstansens vedtak det kan reises søksmål om. At klagemuligheten har vært utnyttet er derfor en absolutt prosessforutsetning for å reise søksmål. Domstolene er i samsvar med alminnelig forvaltningsrett avskåret fra å overprøve forvaltningens skjønn. Departementet har videre foreslått å avskjære domstolenes mulighet for å overprøve arbeidsgivers og klageorganets interesseavveining ved oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold, jf. forslag til § 19. Det vises til merknader til denne bestemmelsen.

*Annet ledd* inneholder nærmere regler om tvister, og fastslår at det ikke skal gjelde noen søksmålsfrist ved tvister om midlertidig ansettelse

eller innleie, så lenge ansettelses- eller innleieforholdet består. Forslaget representerer et stykke på vei en tilnærming til arbeidsmiljølovens bestemmelser, men slik at man ikke innfører denne lovens regler om forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Tjenestemannsloven har ikke en tilsvarende bestemmelse, som derfor er ny i staten. Bestemmelsen henger sammen med forslaget til § 38 om virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie. Brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse i § 9, åremål i § 10 eller innleie i § 11, kan føre til dom for at den ansatte eller den innleide har et fast arbeidsforhold i virksomheten, dersom vilkårene for dette foreligger. Alternativt kan det kreves erstatning. Det vises til merknaden til denne paragrafen.

*Tredje ledd* fastsetter at frist for å kreve dom for at det har foreligget et fast arbeidsforhold ved tvist om ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie, er åtte uker fra tidspunktet for den statsansattes eller innleide arbeidstakerens fratreden. Her fastsettes dermed en grense for hvor lenge etter fratreden det kan reises søksmål. Det bestemmes også at dersom den statsansatte eller den innleide arbeidstakeren bare krever erstatning, er søksmålsfristen seks måneder. Søksmålsfristene i slike saker blir dermed av samme lengde som søksmålsfristene for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak i saker om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed, jf. forslaget til § 34 første ledd. Partene i den enkelte sak kan i likhet med saker etter *første ledd*, bli enige om en lengre søksmålsfrist. Også § 34 tredje ledd medfører en viss tilnærming til arbeidsmiljøloven. Da det ikke avholdes formelle forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i statlig sektor, regnes fristen fra fratredelsestidspunktet. Det innføres ikke rett til å stå i stilling ved søksmål for en midlertidig ansatt eller innleid arbeidstaker.

*Fjerde ledd* fastsetter at domstolloven og tvisteloven gjelder for søksmål, med de særregler som følger av denne lov og arbeidsmiljøloven §§ 17-1 annet, tredje og fjerde ledd, 17-5, 17-6 og 17-7.

#### *Til § 35 Iverksettelse av vedtak som gjelder statsansatte*

Bestemmelsen regulerer uttømmende i hvilken grad klage og søksmål fører til utsatt iverksettelse av vedtak for statsansatt, og er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3.

*Første ledd* angir at vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed kan påklages innen klagefristens utløp. Klagefristen er tre uker

fra underretning om vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningsloven § 29.

*Annet ledd* fastslår at et vedtak om ordensstraff, oppsigelse eller avskjed ikke kan iverksettes før klagefristen er ute. Dette er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav a.

Dersom vedtaket ikke påklages, skal det iverksettes umiddelbart etter at klagefristen er ute. For en oppsigelse gjelder at også oppsigelsesfristen må være utløpt. Påklages vedtaket innen klagefristens utløp, kan vedtaket ikke iverksettes før klageinstansen har avgjort saken og dette vedtaket har kommet frem til den statsansatte. Vedtak om suspensjon vil iverksettes umiddelbart etter at vedtaket er truffet. Den statsansatte vil være ute av stillingen mens en eventuell klagebehandling pågår.

*Tredje ledd* er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav b og bokstav c første ledd. Bestemmelsen fastsetter at klageinstansens vedtak om oppsigelse og ordensstraff likevel ikke kan iverksettes før ytterligere to uker etter at underretning om klageinstansens vedtak har kommet frem. Dette forutsetter at den statsansatte ikke reiser søksmål for å få prøvd gyldigheten av klageinstansens vedtak. At et søksmål fører til utsatt iverksettelse innebærer at vedtak om ordensstraff eller oppsigelse, som bringes inn for domstolene, ikke kan iverksettes før det foreligger rettskraftig dom i saken. Den statsansatte må i løpet av de to ukene reise søksmål, eller skriftlig varsle arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker, jf. § 34 første ledd. Dersom den statsansatte varslor om at søksmål vil bli reist, men likevel ikke gjør det, kan vedtaket ikke iverksettes før søksmålsfristen på åtte uker er ute. For vedtak om avskjed gjelder ikke en slik to ukers frist. Avskjed skal derfor iverksettes umiddelbart etter at underretning om klageinstansens vedtak har kommet frem, jf. *annet ledd*. Dersom en statsansatt reiser søksmål for å få prøvd gyldigheten av et avskjedsvedtak, fører dette ikke til utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. *sjette ledd*.

*Fjerde ledd* er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c annet ledd. Dette innebærer at statsansatt har rett til å stå i stillingen utover oppsigelsestiden til det foreligger rettskraftig dom, dersom søksmål er reist eller varsel om søksmål er gitt innen oppsigelsestidens utløp.

*Femte ledd* fastsetter at retten, etter krav fra arbeidsgiver, likevel kan bestemme at vedtak om oppsigelse eller ordensstraff kan iverksettes, dersom retten finner det urimelig at vedtaket gis utsatt iverksettelse. Retten skal samtidig sette frist for iverksettelse av vedtaket. Dette er en viderefø-

ring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c tredje ledd.

*I sjette ledd* fremgår det at søksmål om lovligheten av klageinstansens vedtak om avskjed eller oppsigelse i prøvetid ikke medfører utsatt iverksettelse, med mindre retten bestemmer det ved kjennelse og søksmål er reist innen fristen i § 34. Arbeidsmiljøloven § 15-11 femte ledd gjelder tilsvarende for slike saker. Bestemmelsen er en videreføring når det gjelder avskjed, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav d annet punktum. Bestemmelsen om at søksmål ikke medfører utsatt iverksettelse når det gjelder klageinstansens vedtak om oppsigelse i prøvetid er ny.

#### *Til § 36 Iverksettelse av vedtak som gjelder embetsmenn*

Bestemmelsen regulerer uttømmende i hvilken grad klage og søksmål fører til utsatt iverksettelse av vedtak for embetsmann, og er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3.

*Første ledd* angir at vedtak om ordensstraff for embetsmann, truffet av et departement, kan påklages innen klagefristens utløp. Klagefristen er tre uker fra underretning om vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningsloven § 29.

*Annet ledd* fastslår at vedtaket ikke kan iverksettes før klagefristen er ute. Påklages vedtaket innen klagefristens vedtak, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort. Dersom vedtaket ikke påklages, skal det iverksettes umiddelbart etter at klagefristen er ute.

*Tredje ledd* fastslår at dersom et vedtak om ordensstraff påklages, kan det ikke iverksettes før to uker etter at underretning om klageinstansens vedtak har kommet frem. Dette er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav b.

*Fjerde ledd* er ny, da gjeldende lov mangler en slik presisering. Bestemmelsen fastsetter at søksmålsfristen for vedtak om suspensjon eller avskjed av embetsmann truffet av Kongen i statsråd, er åtte uker fra vedtaket er kommet frem til embetsmannen.

*Femte ledd* fastsetter at vedtak om avskjed av embetsmann i medhold av § 27 første ledd bokstav a eller b, ikke kan iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket har kommet frem. Bestemmelsen er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav d. Dette forutsetter at embetsmannen ikke reiser søksmål for å få prøvd gyldigheten av vedtaket, eller skriftlig varsler arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker, jf. § 34 første ledd. Da kan vedtaket ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig

tig dom i saken, eller før søksmålsfristen er utløpet. For øvrig fører ikke søksmål om avskjed av embetsmenn til utsatt iverksettelse av vedtaket.

*Sjette ledd* fastsetter at retten, etter krav fra arbeidsgiver, likevel kan bestemme at vedtak om ordensstraff, eller avskjed i medhold av § 27 første ledd bokstav a eller b, kan iverksettes, dersom retten finner det urimelig at vedtaket gis utsatt iverksettelse. Retten skal samtidig sette frist for iverksettelse av vedtaket. Dette er også en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav d.

*Syvende ledd* slår fast at dersom embetsmann innen to uker etter at klageinstansens vedtak har kommet frem, reiser søksmål eller skriftlig varsler arbeidsgiver at søksmål vil bli reist innen fristen i § 34, kan vedtak om ordensstraff ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig dom i saken, eller før søksmålsfristen er utløpt.

*Av åttende ledd* fremgår at ved søksmål fra avsettelig embetsmann etter Grunnloven § 22 første ledd, kan retten i særlige tilfeller, etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Embetsmannen kan kreve erstatning dersom avskjeden er urettmessig jf. arbeidsmiljøloven § 15-14 tredje ledd andre setning og fjerde ledd. Arbeidsmiljøloven §§ 17-1 og 17-7 gjelder tilsvarende.

*Til § 37 Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed*

Bestemmelsen gjelder statsansatte og embetsmenn omfattet av Grunnloven § 22 første ledd, jf. *første ledd*. Paragrafen er i hovedsak en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 7. I stedet for å henvise til de relevante bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 tredje og fjerde ledd, inntas reglene direkte i loven. I tillegg lovfestes virkningene av lovstridige vedtak om ordensstraff og suspensjon.

*Annet ledd* fastslår at dersom en ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed er i strid med lovens bestemmelser, skal retten, etter påstand fra arbeidstaker, kjenne vedtakene ugyldige. Som hovedregel skal arbeidstaker da som følge av dommen fortsette eller gjeninntre i stillingen. I særlige tilfeller kan retten i saker om oppsigelse eller avskjed, etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet likevel skal opphøre dersom den etter avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Det skal være en snever adgang til å få slik dom for opphør av

arbeidsforholdet, og arbeidsgiver må ha lagt ned påstand om opphør. Unntaket skal kun benyttes i særlige tilfeller, og er ment som en sikkerhetsventil.

*Tredje ledd* slår fast at arbeidstaker kan kreve erstatning dersom vedtak om ordensstraff, suspensjon, oppsigelse eller avskjed er ulovlig. *Erstatningsutmålingen* er skjønnsmessig, og foretas ut fra en helhetsvurdering av arbeidsgivers og den statsansatte eller embetsmannens forhold og omstendighetene for øvrig. Det kan tilstås erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk tap. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett for oppsigelse og avskjed. Lovfestet rett til å kreve erstatning for ugyldig ordensstraff og suspensjon er en nyskapning i staten.

*Fjerde ledd* er en videreføring av tjenestemannsloven § 19 nr. 7 annet punktum. Ved oppsigelser i forbindelse med virksomhetsoverdragelse kan ikke retten etter påstand fra arbeidsgiver beslutte at arbeidsforholdet likevel skal opphøre ved ugyldighet, jf. *annet ledd*. Bakgrunnen for bestemmelsen er knyttet til formålet bak reglene om virksomhetsoverdragelse, det vil si at overføring til ny arbeidsgiver som følge av virksomhetsoverdragelse ikke skal føre til at arbeidsforholdet opphører.

*Til § 38 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie*

Lovforslaget omfatter en ny paragraf som regulerer virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse av statsansatte eller ulovlig innleie. Ordningen er nå komplisert og uoversiktlig, og formålet med bestemmelsen er å forenkle samtidig som det fastsettes i loven hvilke virkninger ulovlig midlertidig ansettelse og ulovlig innleie skal få. Bestemmelsen gjelder ikke embetsmenn.

I *første ledd* bestemmes at ved brudd på reglene i § 9 om midlertidig ansettelse eller § 10 om åremål, skal retten kunne avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. Dette gjelder dersom den statsansatte krever dette. Dersom arbeidsgiver fremmer krav om det, kan retten i særlige tilfeller likevel bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom retten etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Det legges til grunn at bestemmelsen vil fjerne den uklare praksis med midlertidig forføyning som har forekommet i enkelte slike saker.

*Annet ledd* fastsetter at ved brudd på bestemmelsen i § 11 om innleie fra virksomhet som har

til formål å drive utleie (bemanningsforetak), skal retten kunne avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier. Dette gjelder dersom den innleide krever dette. Dersom innleievirksomheten fremmer krav om det, kan retten i særlige tilfeller likevel bestemme at den innleide arbeidstakeren ikke har et fast arbeidsforhold, dersom retten etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter.

*Tredje ledd* inneholder en regel om at ved brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse i § 9, åremål i § 10 eller innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) i § 11, kan en midlertidig ansatt eller en innleid arbeidstaker kreve erstatning. Slik erstatning fastsettes i samsvar med reglene i § 37 tredje ledd, om virkninger av ulovlig ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed.

Det presiseres i *fjerde ledd*, at rett til å fortsette i stillingen eller embetet ved søksmål hjemlet i denne paragrafen ikke gjelder for innleid arbeidstaker eller midlertidig ansatt. Retten kan likevel bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp eller innen åtte uker etter utløp av arbeidsforholdet. Dette gjelder dersom statsansatt eller innleid arbeidstaker krever dette. For ordensskyld er det også sagt i dette leddet, at rett til å fortsette i embetet ikke gjelder konstituert embetsmann.

#### *Til § 39 Forbud mot gaver i tjenesten mv.*

Bestemmelsen oppstiller et forbud mot at statsansatte og embetsmenn selv mottar gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse, og at de mottar gave mv. for andre. Begrunnelsen for forbudet er at det må stilles svært strenge krav til habilitet og objektivitet i forvaltningen, og at det ikke skal kunne reises tvil om at saklige og objektive hensyn er lagt til grunn. Forbudet mot å motta gaver mv. i tjenesten er ment å gjelde ytelser som er å anse som urettmessige.

*Første ledd* inneholder tre alternative grunnlag som medfører at en gave er å anse som urettmessig og dermed ulovlig å ta imot. Det omfatter for det første gaver mv. som er egnet til å påvirke den ansattes tjenestehandlinger. Om ytelsen er egnet til å påvirke må bero på en objektiv vurdering av hvordan andre, både i og utenfor virksomheten, kan oppfatte ytelsen. Hvorvidt vedkommende faktisk har latt seg påvirke er ikke avgjørende. Momenter ved vurderingen er blant annet verdien

av gaven eller ytelsen, hvem giveren er, hvilken posisjon den statsansatte eller embetsmannen har, og om gaven har sammenheng med en konkret sak som er under behandling. Forbudet mot å motta gaver omfatter for det andre gaver mv. som av giveren er ment å påvirke den statsansatte eller embetsmannens tjenstlige handlinger. Givers hensikt medfører i seg selv at det blir urettmessig å motta ytelsen, selv om den er av relativt beskjedent verdi. Hvis det er grunn til å tro at formålet med gaven eller ytelsen er å påvirke mottaker i en bestemt retning, enten i en konkret sak eller på generelt grunnlag, skal den ikke mottas. Det er i utgangspunktet uvesentlig om den statsansatte eller embetsmannen faktisk har latt seg påvirke eller ikke. Tredje alternativ rammer gaver mv. som det er forbud mot å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks. Om en gave mv. er av en slik karakter at den ikke kan mottas, vil bero på en helhetsvurdering. Jo større verdi en gave eller ytelse har, jo større er sannsynligheten for at den ikke kan mottas. Pengegaver kan som hovedregel aldri mottas. Å for eksempel motta blomster eller en bok i forbindelse med et foredrag eller jubileum vil som regel være akseptabelt. Samme gjelder reklamemateriell av beskjedent økonomisk verdi.

*Annet ledd* fastsetter at overtredelse av forbudet kan medføre disiplinærreaksjon i form av ordensstraff, oppsigelse eller avskjed.

#### *Til § 40 Ikrafttredelse*

Det foreslås at Kongen fastsetter når loven trer i kraft.

#### *Til § 41 Overgangsregler – personalreglement*

I denne paragrafen er det gitt en overgangsregel om personalreglementer som er gitt med hjemmel i tjenstemannsloven. Reglementer hjemlet i den nye loven er forhandlingsgjenstand der hvor dette uttrykkelig er sagt i loven. Etter at ny lov er trådt i kraft, er det nødvendig med tilstrekkelig tid til å vurdere innhold i nytt reglement og gjennomføre forhandlingene. Av denne årsak kan ikke gjeldende personalreglementer falle bort umiddelbart ved ny lovs ikrafttreden. Overgangsregelen fastsetter at reglementer gitt med hjemmel i tjenstemannsloven fortsatt er gyldige, men faller bort når de blir opphevet eller det blir fastsatt nytt reglement, likevel slik at de senest faller bort to år etter at ny lov trer i kraft. Dette bør være tilstrekkelig tid til at nytt reglement kan utferdiges.

*Til § 42 Overgangsregler – stillingsvern*

I forslag til ny lov § 9 tredje ledd foreslås at grensen for at bestemte grupper av midlertidig ansatte oppnår stillingsvern (oppsigelsesvern) som fast ansatte, reduseres fra fire til tre år. Det må da avklares når den ansatte må ha tiltrådt stillingen for å omfattes av denne nye bestemmelsen. Det foreslås at man her benytter samme regel som ble benyttet ved en liknende endring i arbeidsmiljøloven, slik at den nye bestemmelsen om stillingsvern skal gjelde midlertidige arbeidsavtaler som er inngått etter den nye lovens ikrafttreden. For arbeidsavtaler som er inngått før lovens ikrafttreden, skal tidligere regler gjelde.

*Til § 43 Overgangsregler – åremål*

Da ny lov vil inneholde nye bestemmelser om åremål, samtidig som de vanlige åremålsperiodene er seks år, må det gis en overgangsregel for åremål, slik at ikke åremål blir ulovlig umiddelbart for stillinger som er besatt ved loven ikrafttredelse. Ikke minst er dette viktig siden lovforslaget kan medføre dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter, dersom åremål er brukt i strid med regelverket. Det foreslås derfor at åremål som er påbegynt før lovens ikrafttreden fortsatt skal være gyldig og lovlig ut åremålsperioden. Når ny åremålsperiode eventuelt skal påbegynnes, må arbeidsgiver nøye vurdere om det fortsatt finnes lovlig hjemmel for åremålsansettelse.

Ny lov vil ikke inneholde bestemmelse eller hjemmel for å gi særregler om åremål for kontraktsbefal og vervede mannskaper i Forsvaret, slik som tjenestemannsloven gjør. Inntil Forsvarsdepartementet har vurdert behovet for om regelverket må videreføres, bør adgangen til å ansette kontraktsbefal og vervede mannskaper på åremål videreføres. Det foreslås derfor fortsatt adgang til å ansette disse på åremål i ett år etter ny lovs ikrafttreden. Allerede påbegynte åremål vil løpe ut åremålsperioden, jf. også første ledd i overgangsbestemmelsen.

*Til § 44 Overgangsregler – innleie*

I lovforslagets § 11 fjerde ledd er det en ny bestemmelse som fastslår at innleide arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) får stillingsvern i innleievirksomheten etter tre år. Da gjeldende lov ikke har en tilsvarende bestemmelse, foreslås at treårsregelen skal gjelde innleieforhold som er

påbegynt etter den nye lovens ikrafttreden. For innleieforhold som er påbegynt før lovens ikrafttreden, skal tidligere regler gjelde, det vil si stillingsvern inntreer ikke uansett varighet.

*Til § 45 Endringer i andre lover*

I denne bestemmelsen foreslås at gjeldende lov om statens tjenestemenn oppheves fra det tidspunkt ny lov trer i kraft.

Bestemmelsen i lov om statsforetak § 4 som inneholder henvisning til tjenestemannsloven, foreslås oppdatert med henvisning til ny lov. Samme lovs § 8 første ledd nr. 5 inneholder en henvisning til den tidligere opphevede ventelønnsordningen i staten og adgangen til å gi overgangsregler knyttet til fortrinnsrett til ny stilling i staten ved opprettelse av statsforetak. Paragraf 8 nr. 5 bør oppheves, da det er forutsatt at slike overgangsregler ikke lenger skal gis.

Lov om Riksrevisjonen inneholder en bestemmelse i § 5 annet ledd, hvor det fastsettes at bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 2–5 gjelder så langt de passer. Som en følge av at det gis ny lov med nye bestemmelser, må henvisningene endres. Det gjøres dermed unntak fra ny lovs bestemmelser om utlysning av stilling, innstilling, ansettelse og særregler om ansettelse. Samtidig endres teksten i § 5 på bakgrunn av forslaget fra Stortingets administrasjon om at det bør gjøres unntak fra enkelte andre bestemmelser. Dette gjelder fortrinnsrett til ny stilling i staten etter oppsigelse for ansatte i Riksrevisjonen, og adgang til å inngå sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak. Dette tilsvarer unntak som er foreslått i ny lovs § 1 fjerde ledd for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombudsmenn og i Sametinget.

Lov om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven) inneholder i § 3 omtale av utsendt utenriktjenestemann. Her omtales bl.a. spesialutsending. Disse har en særlig status, avgrenset arbeidsfelt og tidsbegrenset tilknytning til utenriktjenesten som gjør det nødvendig å regulere denne gruppen særskilt. Stillingsene som spesialutsendinger er finansiert ved rammeoverføringer fra statlig etat, rekruttering skjer innen en begrenset krets og opprettelse av slike stillinger skjer i nært samråd mellom fagetat og Utenriksdepartementet. I faglige spørsmål knyttet til deres særlige arbeidsfelt forholder spesialutsendingene seg til den aktuelle nasjonale fagmyndighet. Spesi-



alutsendingene går inn i utenriktjenestens rotasjonsordning i midlertidige stillinger, normalt av to–fire års varighet på utenriksstasjon. Alle stillinger for utsendt personale har normert varighet i henhold til utenriktjenestens personalpolitiske dokument. Normeringstid varierer fra to til fire år avhengig av stasjon og stillingsnivå. Det forutsettes at spesialutsendingene gis permisjon fra stilling hos fagmyndighet og gjeninntre i denne ved endt tjenestegjøring ved utenriksstasjon. Spesialutsendingene har fast ansettelse i en annen statlig etat, og skal returnere til denne. De skal derfor ikke oppnå fast ansettelse i utenriktjenesten etter mer enn tre års tjeneste. Utenriktjenesteloven § 3 om utsendt utenriktjenestemann bør derfor tilføres en bestemmelse som avskjærer denne retten.

På bakgrunn av at Kunnskapsdepartementet har bedt om endring av henvisningene til tjeneste-

mannsloven i universitets- og høyskoleloven, til henvisninger til tilsvarende bestemmelser i ny lov, fremmes også forslag om dette.

Det fremmes ikke forslag til endring av henvisninger i andre lover. Dette skyldes både at det ikke har kommet innspill om dette i høringsrunden og at departementet selv ikke har hatt mulighet til en omfattende gjennomgang av annet lovverk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

#### Kapittel 1. Lovens virkeområde. Personalreglement.

##### § 1 Lovens virkeområde og definisjoner

(1) Loven gjelder for arbeidstakere i staten. Loven gjelder for embetsmenn og for innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet der det er uttrykkelig sagt.

(2) Med embetsmann menes den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller er konstituert av Kongen i et embete. Med statsansatt menes i denne lov enhver arbeidstaker i staten som ikke er embetsmann.

(3) Loven gjelder ikke for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.

(4) Reglene i §§ 4 til 7, 11 tredje ledd og 24 gjelder ikke for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombudsmenn eller i Sametinget.

(5) Der det er tvil om hvem som er omfattet av loven, kan Kongen gi forskrift om hvem loven skal gjelde for. Kongen kan også gi forskrift om at grupper av statsansatte helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det.

##### § 2 Personalreglement

(1) Bestemmelser som etter loven skal fastsettes ved personalreglement, avtales mellom ledelsen for virksomheten og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. Det kan også inngås avtale om personalreglement for grupper av virksomheter.

(2) Før avtale inngås, skal departementet treffe vedtak om hvilke statsansatte som skal ansettes av departementet eller beskikkes av Kongen.

(3) Kongen fastsetter personalreglement for departementene og Statsministerens kontor. Et utkast til reglement skal på forhånd forhandles frem mellom de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner etter tjenestetvistloven § 3 første ledd og det departementet som sentralt forvalter statens lønns- og personalforhold.

(4) Et personalreglement er gyldig når

a) det er fastsatt i samsvar med bestemmelsene i første til tredje ledd

b) det inneholder bestemmelsene som etter loven skal fastsettes i personalreglement

c) det ikke inneholder bestemmelser som strider mot lov eller vedtak fattet med hjemmel i lov, eller avtaler sluttet mellom staten og hovedsammenslutningene.

(5) Partene kan når som helst kreve at personalreglementet tas opp til revisjon. Den samme retten har departementet.

(6) Ved opprettelse av ny virksomhet eller sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter, kan det ansvarlige departementet fastsette et midlertidig personalreglement. Før et personalreglement fastsettes, skal det innhentes synspunkter fra virksomhetens ledelse og de lokale representantene for tjenestemannsorganisasjonene nevnt i første ledd. Endelig personalreglement for virksomheten fastsettes i avtale som nevnt i første ledd.

#### Kapittel 2. Ansettelse mv.

##### § 3 Kvalifikasjonsprinsippet

(1) Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift.

(2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen.

##### § 4 Utlysning av stilling og embete

(1) Ledig stilling eller embete skal utlyses offentlig, med mindre annet er fastsatt i lov, forskrift eller tariffavtale.

(2) For utenriktjenesten kan det fastsettes i personalreglement at ledige embeter eller stillinger bare kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter. I særlige tilfeller kan det fastsettes i personalreglementet for utenriktjenesten at kunngjøring helt kan unnlates.

##### § 5 Innstilling

(1) Før en statsansatt ansettes, skal nærmeste leder avgir innstilling.

(2) Dersom nærmeste leder er medlem av det organet som har ansettelsesretten, avgir vedkommende ikke innstilling, men gir i stedet forslag til hvem som bør ansettes.

(3) Dersom det er flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles eller foreslås i den rekkefølgen de bør komme i betraktning.

(4) Før ansettelse i et departement, skal et innstillingsråd avgi innstilling.

(5) Et innstillingsråd etter fjerde ledd skal ledes av en person som er oppnevnt av arbeidsgiveren. I tillegg skal rådet bestå av like mange medlemmer fra arbeidsgiversiden som fra arbeidstakersiden. Regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglementet.

#### § 6 Ansettelse

(1) Statsansatte ansettes av Kongen, eller om Kongen fastsetter det, av et departement, ett eller flere ansettelsesråd eller et styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter. Antallet ansettelsesråd skal fremgå av personalreglementet.

(2) Et ansettelsesråd skal ledes av en person som er oppnevnt av arbeidsgiveren. I tillegg skal rådet bestå av like mange medlemmer fra arbeidsgiversiden som fra arbeidstakersiden. Regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådets medlemmer fastsettes i personalreglementet.

(3) Dersom et medlem av et ansettelsesråd eller et styre ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt, skal det innhentes en skriftlig vurdering av søkeren fra den som avgir innstillingen.

(4) Hvis et styre har ansettelsesmyndighet, skal minst to representanter for de statsansatte delta i behandlingen av ansettelsessaker.

(5) Den som ansettes, skal underrettes skriftlig om vedtaket. I underretningen skal det opplyses om særlige vilkår som er fastsatt for stillingen.

(6) Kongen kan gi forskrift om hvordan ansettelsesretten skal benyttes.

#### § 7 Unntak fra reglene i §§ 3 til 6

(1) §§ 3 til 6 gjelder ikke for statsansatte som ansettes og embetsmenn som utnevnes for inntil seks måneder.

(2) I personalreglement kan det gjøres unntak fra reglene i §§ 3 til 6 ved ansettelse og utnevning for inntil ett år.

(3) I personalreglement kan det gjøres unntak fra reglene i §§ 5 og 6 ved

- a) gruppevis inntak av elever og aspiranter
- b) ansettelsesforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke.

#### § 8 Utnevning av embetsmenn og ansettelse av statsansatte som beskikkes av Kongen

Kongen kan fastsette regler om hvem som skal ha rett til uttalelse når embetsmenn skal utnevnes eller konstitueres. Det samme gjelder rett til å utarbeide forslag når statsansatte skal beskikkes fast eller midlertidig av Kongen.

#### § 9 Fast og midlertidig ansettelse

(1) Statsansatte skal ansettes fast. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c) for praksisarbeid
- d) for utdanningsstillinger
- e) for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov.

(2) Arbeidsgiver i virksomheten skal minst en gang årlig drøfte bruken av midlertidige ansettelser etter bestemmelsene i første ledd med de tilfrittsvalgte, inkludert grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, og konsekvenser for arbeidsmiljøet.

(3) Midlertidig ansatte etter første ledd bokstav a, b, eller e, og som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. I slike tilfeller kommer reglene om oppsigelse av arbeidsforhold til anvendelse.

(4) Kongen kan gi forskrift om adgangen til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og utdanningsstillinger.

#### § 10 Åremål for statsansatte

(1) Åremål kan benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak. Det samme gjelder når rikets sikkerhet krever det, eller når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

(2) Det enkelte departementet kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål.

(3) Ansettelse på åremål kan benyttes for postdoktorstillinger.

(4) Kongen kan gi forskrift om åremålsstillinger og adgangen til å benytte åremålsstillinger ved tjeneste på Svalbard.

#### § 11 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)

(1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales

midlertidig ansettelse etter § 9 første ledd bokstav a eller b.

(2) Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven, kan skriftlig avtale tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd.

(3) Det kan inngås sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak. Den generelle beskyttelsen av arbeidstakerne må i alle tilfelle respekteres.

(4) Ved innleie etter denne paragrafen gjelder reglene i § 9 tredje ledd tilsvarende.

(5) Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

(6) For øvrig gjelder arbeidsmiljøloven §§ 14-12 a første og annet ledd, 14-12 b og 14-12 c.

#### § 12 Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie

(1) Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast ansatt hos utleieren. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven, skal gjennomføre drøftinger før det treffes beslutning om innleie.

(2) For innleie som overstiger ti prosent av de ansatte, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten. Kravet gjelder likevel ikke ved innleie av inntil to personer.

(3) Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

#### § 13 Fortrinnsrett for deltidsansatte mv.

(1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten.

(2) Fortrinnsretten er betinget av at den ansatte er kvalifisert for stillingen, og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

(3) Omplussing etter §§ 19 annet ledd, 20 annet ledd og 27 annet ledd går foran fortrinnsretten for deltidsansatte.

(4) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om fortrinnsrett etter denne paragrafen.

(5) Tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte etter denne paragrafen avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jf. arbeidsmiljøloven § 17-2.

(6) Rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid for statsansatt som er deltidsansatt reguleres av arbeidsmiljøloven § 14-4 a. Virkninger av brudd på denne retten reguleres av arbeidsmiljøloven § 14-4 b.

#### § 14 Adgang til åremål og konstitusjon av embetsmenn

(1) Embetsmann utnevnes fast i embetet, men kan konstitueres

a) når embetsmannen bare trengs for et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag

b) når embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret

c) når embetsmannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar)

d) for en periode på inntil seks måneder.

(2) I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, kan Kongen, i stedet for å benytte konstitusjon, ta forbehold om at embetsmannen må finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde som senere blir fastsatt.

(3) Innleie etter §§ 11 og 12 kan ikke benyttes til embeter.

(4) Fylkesmenn kan utnevnes på åremål.

(5) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om utnevning av embetsmenn i åremålsstillinger.

### Kapittel 3. Opphør av arbeidsforholdet, ordensstraff, plikt til å overta andre arbeidsoppgaver mv.

#### § 15 Prøvetid for statsansatte

(1) For statsansatte gjelder en prøvetid på seks måneder, med mindre ansettelsesorganet har bestemt at prøvetiden ikke skal gjelde.

(2) Dersom den ansatte har vært fraværende fra arbeidet i prøvetiden, kan arbeidsgiver forlenge prøvetiden med en periode som tilsvarer lengden av fraværet. Forlengelse kan bare skje når den ansatte ved ansettelsen ble skriftlig orientert om adgangen til dette, og arbeidsgiver skriftlig har orientert om forlengelsen innen utløpet av prøvetiden. Det er ikke adgang til forlengelse ved fravær som er forårsaket av arbeidsgiver.

(3) Den ansatte skal få nødvendig veiledning, oppfølging og vurdering av arbeidet i prøvetiden.

(4) I prøvetiden kan den ansatte sies opp på grunn av manglende tilpasning til arbeidet eller dersom vedkommende ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet.

(5) Adgangen til oppsigelse etter fjerde ledd gjelder bare dersom den ansatte har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelse innen prøvetidens utløp.

(6) Ansatte som har plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring, er ansatt på prøve inntil opplæringen er avsluttet, eller prøve eller eksamen er bestått. Hvis opplæringen ikke er fullført på tilfredsstillende måte, gjelder en oppsigelsesfrist på én måned. Det kan fastsettes i reglement på hvilken måte og etter hvilke kriterier det skal avgjøres om opplæringen er fullført på en tilfredsstillende måte.

(7) Bestemmelsen i denne paragrafen innskrenker ikke arbeidsgivers rett til å si opp den ansatte etter §§ 19 og 20.

#### § 16 *Plikt til å overta andre arbeidsoppgaver mv.*

(1) Alle statsansatte og embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor har plikt til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar.

(2) Statsansatte og embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten, og som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt, har plikt til å finne seg i omplassering til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris. Dette gjelder selv om vilkårene for oppsigelse etter §§ 19 eller 20 eller vilkårene for avskjed etter § 27 første ledd bokstav a eller b, ikke er oppfylt. Dette leddet gjelder ikke embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 annet ledd.

#### § 17 *Opphør av midlertidig ansettelse og åremål for statsansatte*

(1) Midlertidige arbeidsavtaler etter § 9 opphører ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt.

(2) Statsansatte som er ansatt på åremål etter § 10, fratrer uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp.

(3) I ansettelsesperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold.

(4) Statsansatte som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratredens senest én måned før fratredelsestids-

punktet. Varselet skal anses for å være gitt når det er kommet frem til den ansatte. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiveren ikke kreve at den ansatte fratrer før én måned etter at varselet er gitt.

#### § 18 *Opphør av konstitusjon*

(1) Når en embetsmann er konstituert i embetet, og grunnen til at konstitusjonsformen ble benyttet er falt bort, skal vedkommende pålegges å fratse embetet.

(2) Dersom embetsmannen er utnevnt i åremålsstilling, plikter vedkommende å fratse når åremålet er utløpt.

(3) Hvis konstitusjonen eller åremålsstillingen har vart mer enn ett år, skal vedkommende ha minst én måneds varsel.

(4) Hvis embetsmannen har vært konstituert av Kongen etter offentlig kunngjøring av embetet, kan vedkommende i stedet utnevnes uten ny kunngjøring. Embetsmann som er utnevnt i åremålsstilling, kan ikke utnevnes i embetet uten ny kunngjøring.

#### § 19 *Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold*

(1) Statsansatte kan sies opp når oppsigelsen er saklig begrunnet i virksomhetens forhold.

(2) En oppsigelse etter første ledd er ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby den statsansatte. Ved avgjørelsen av om en oppsigelse har saklig grunn etter første ledd, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den statsansatte. Denne avveiningen gjøres med bindende virkning av forvaltningsorganet.

(3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter annet ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers tilbud om annen passende stilling ikke skal omfatte den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

#### § 20 *Oppsigelse på grunn av den statsansattes forhold*

(1) En ansatt kan sies opp når vedkommende

- ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom
- ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen
- på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen
- gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.

(2) Skyldes oppsigelsen forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, skal den ansatte før oppsigelsen gis, om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten.

(3) Kongen kan gi forskrift om hva som skal regnes som annen passende stilling etter annet ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers tilbud om annen passende stilling ikke skal omfatte den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

#### § 21 *Oppsigelse eller avskjed på grunn av sykdom mv. for statsansatte og embetsmenn*

Oppsigelsesvernet ved sykdom, svangerskap og etter fødsel eller adopsjon, og ved militærtjeneste mv. i arbeidsmiljøloven §§ 15-8 til 15-10 gjelder for statsansatte. Det samme gjelder for avskjed av embetsmenn etter § 27 første ledd bokstav a eller b.

#### § 22 *Oppsigelsesfrister*

(1) Ved oppsigelse fra arbeidsgiver er oppsigelsesfristen

- a) én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre
- b) tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år
- c) seks måneder hvis ansettelsestiden er mer enn to år.

(2) Dersom den ansatte sier opp sin stilling er oppsigelsesfristen

- a) én måned hvis ansettelsestiden er ett år eller mindre
- b) tre måneder hvis ansettelsestiden er mer enn ett år.

#### § 23 *Beregning av ansettelsestiden*

(1) Ved beregning av ansettelsestid medregnes all sammenhengende ansettelsestid i virksomheten.

(2) Dersom hele eller deler av en annen virksomhet overføres til virksomheten, skal all sammenhengende ansettelsestid i den tidligere virksomheten medregnes.

(3) Kongen kan gi forskrift om beregningen av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid.

#### § 24 *Fortrinnsrett til ansettelse i staten*

(1) Statsansatte som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, har fortrinnsrett til annen passende stilling i staten.

(2) Fortrinnsretten gjelder for statsansatte som har vært sammenhengende ansatt i virksom-

heten i til sammen minst tolv måneder de siste to årene, og har de nødvendige faglige og personlige egenskapene for stillingen.

(3) Fortrinnsretten gjelder fra oppsigelsestidspunktet og inntil to år etter oppsigelsesfristens utløp.

(4) Ved underretning om oppsigelse skal den ansatte gjøres kjent med fortrinnsretten etter denne paragrafen.

(5) Fortrinnsretten faller bort dersom den ansatte ikke har akseptert et tilbud om ansettelse i en passende stilling senest 14 dager etter at tilbudet ble mottatt.

(6) Er det flere fortrinnsberettigede til en stilling, skal den som er best kvalifisert ansettes.

(7) Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for embetsmenn uansett tjenestetid, dersom avskjeden skyldes at embetsmannen

- a) på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarelig å utføre sin tjeneste
- b) ikke lenger har de kvalifikasjonene som er nødvendig eller foreskrevet for embetet.

(8) Reglene gjelder ikke for konstituerte embetsmenn. Fortrinnsretten kan ikke gjøres gjeldende til embeter eller stillinger som beskikkes av Kongen i statsråd.

(9) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om fortrinnsrett. Kongen kan i forskrift fastsette at fortrinnsretten ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

#### § 25 *Ordensstraff*

(1) Statsansatte eller embetsmenn kan ilegges ordensstraff for

- a) overtredelse av tjenesteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter
- b) utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet.

(2) Som ordensstraff kan statsansatte

- a) ilegges tap av ansiennitet fra én måned til to år
- b) varig eller midlertidig omplasseres til en annen stilling.

(3) Som ordensstraff kan embetsmenn

- a) ilegges skriftlig irettesettelse
- b) ilegges tap av ansiennitet fra én måned til to år.

(4) Opplysninger om ordensstraff kan lagres i personalmappen i fem år.

(5) Paragrafen gjelder ikke for embetsmenn som er dommere, eller statsansatte eller embetsmenn som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet.

### § 26 Avskjed av statsansatte

En statsansatt kan avskjediges når vedkommende

- a) har vist grov uforstand i tjenesten
- b) grovt har krenket sine tjenesteplikter
- c) på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter
- d) ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingen eller tjenesten.

### § 27 Avskjed av embetsmenn ved administrativ beslutning eller dom

(1) En embetsmann kan avskjediges når vedkommende

- a) på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste
- b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet, eller av andre grunner er varig uskikket for embetet
- c) har vist grov uforstand i tjenesten
- d) grovt har krenket sine tjenesteplikter
- e) på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter
- f) ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet.

(2) Før embetsmann avskjediges, skal embetsmannen om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten dersom avskjeden skyldes at vedkommende

- a) på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste
- b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet.

(3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter annet ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers tilbud om annen passende stilling ikke skal omfatte den som blir avskjediget fra bestemte embeter, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

### § 28 Avskjed av embetsmenn ved dom

(1) En embetsmann kan avskjediges ved dom når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldige foreskrevne betingelser for å inneha embetet.

(2) Krav om avskjed etter denne paragraf gjøres gjeldende ved søksmål, jf. likevel regelen i straffeprosessloven § 3 annet ledd.

(3) Påstand om avskjed etter denne bestemmelsen og om tjenestens tap som straff, kan avgjøres i samme sak.

### § 29 Suspensjon

(1) Dersom det er grunn til å anta at en statsansatt eller embetsmann har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed etter §§ 26, 27 første ledd bokstav c til f eller 28, og tjenestens eller virksomhetens behov tilsier det, kan ansettelsesorganet pålegge den ansatte eller embetsmannen å fratre arbeidsforholdet mens saken undersøkes.

(2) Det skal vurderes fortløpende om vilkårene etter første ledd er oppfylt. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, skal suspensjonen straks oppheves.

(3) Suspensjonen skal oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder. Suspensjonen kan forlenges dersom særlige forhold tilsier det.

(4) I stedet for suspensjon kan embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor, i Forsvaret eller utenriks tjenesten og statsansatte, midlertidig overføres til en annen, mindre betrodd tjeneste. For slik overføring gjelder de samme saksbehandlingsreglene som for suspensjon.

(5) Statsansatte og embetsmenn har krav på den lønnen de hadde på suspensjonstidspunktet frem til suspensjonen opphører. Det kan gjøres fradrag i lønnen for inntekt vedkommende får ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden.

## Kapittel 4. Vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler

### § 30 Vedtaksmyndighet i saker som gjelder statsansatte

(1) Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed eller suspensjon treffes av ansettelsesorganet. § 6 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(2) Arbeidsgiver kan treffe vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste etter § 29 i saker som krever særlig rask avgjørelse. I slike tilfeller skal melding om vedtaket straks gis til ansettelsesorganet. Ansettelsesorganet kan omgjøre vedtaket eller treffe annet vedtak etter § 29 om vilkårene for det foreligger.

### § 31 Vedtaksmyndighet i saker som gjelder embetsmenn og statsansatte som beskikkes av Kongen i statsråd

(1) Embetsmenn som nevnt i Grunnloven § 22 annet ledd kan før oppnådd aldersgrense bare avskjediges ved dom. Embetsmenn som nevnt i Grunnloven § 22 første ledd kan også avskjediges

av Kongen i statsråd. Kongen i statsråd treffer vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste etter § 29.

(2) Kongen kan gi departementet fullmakt til å gi embetsmenn avskjed etter søknad eller ved oppnådd aldersgrense og til å vedta opphør av suspensjon eller konstitusjon eller ilegge ordensstraff. Det samme gjelder statsansatte som beskikkes fast eller midlertidig av Kongen i statsråd.

(3) Dersom saken krever særlig rask avgjørelse, kan vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste etter § 29 også treffes av departementet. Slikt vedtak skal straks meldes til Kongen i statsråd, som kan stadfeste vedtaket, omgjøre vedtaket eller treffe annet vedtak etter § 29 om vilkårene for det foreligger.

### § 32 Saksbehandlingsregler

(1) Før det treffes vedtak om ordensstraff, oppsigelse eller avskjed, skal statsansatte, i tillegg til sine rettigheter etter forvaltningsloven, gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndigheten som skal avgjøre saken. Dersom Kongen i statsråd skal treffe avgjørelsen, kan forklaringen skje for departementet. Det samme gjelder for embetsmenn hvis departementet vil fremme forslag om ordensstraff eller avskjed.

(2) Statsansatte og embetsmenn har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver.

(3) Når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndigheten som avgjør eller forbereder saken, kan statsansatte eller embetsmenn kreve bevisopptak etter domstoloven § 43 annet ledd.

## Kapittel 5. Klage og søksmål

### § 33 Klage

(1) Dersom en statsansatt i medhold av forvaltningsloven påklager et vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed, er klageinstansen departementet eller den myndigheten som er bestemt i personalreglement. Kongen i statsråd er klageinstans dersom vedtaket er truffet av et departement og ved klage fra embetsmenn over ordensstraff.

(2) Klageinstansen kan ikke endre vedtaket til skade for klageren.

### § 34 Søksmål

(1) Statsansatte eller embetsmenn kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak. Fristen for søksmål er åtte uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til den statsansatte eller embetsmannen. Fristen er likevel seks måneder dersom den statsansatte eller embetsmannen bare krever

erstatning eller saken gjelder irettesettelse som ordensstraff. Partene kan i den enkelte sak bli enige om en lengre søksmålsfrist.

(2) Ved tvist om det foreligger ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie gjelder ingen søksmålsfrist så lenge ansettelses- eller innleieforholdet består.

(3) Fristen for å kreve dom for at det har foreligget et fast arbeidsforhold ved tvist om ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie, er åtte uker fra det tidspunktet den statsansatte eller den innleide arbeidstakeren fratrer stillingen. Dersom den statsansatte eller den innleide arbeidstakeren bare krever erstatning, er søksmålsfristen seks måneder fra fratredelsestidspunktet. Partene kan i den enkelte sak bli enige om lengre søksmålsfrist.

(4) For søksmål gjelder domstoloven og tvisteloven med de særregler som følger av denne loven og arbeidsmiljøloven §§ 17-1 annet, tredje og fjerde ledd, 17-5, 17-6 og 17-7. Retten kan utsette behandlingen av saken i inntil åtte uker om saken tas opp til fornyet behandling i forvaltningen og forvaltningsorganet gir retten melding om det.

### § 35 Iverksettelse av vedtak som gjelder statsansatte

(1) Vedtak om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed kan påklages innen klagefristens utløp.

(2) Vedtak om ordensstraff, oppsigelse eller avskjed kan ikke iverksettes før klagefristen er ute. Påklages vedtaket innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort.

(3) Klageinstansens vedtak om oppsigelse eller ordensstraff kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til den statsansatte. Dersom den ansatte i løpet av disse to ukene reiser søksmål eller skriftlig varslar arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker, jf. § 34 første ledd, kan vedtaket om oppsigelse eller ordensstraff ikke iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, eller fristen på åtte uker er utløpt i tilfeller hvor det ikke er reist søksmål.

(4) Tredje ledd gjelder tilsvarende dersom søksmål er reist eller varsel om søksmål er gitt innen oppsigelsesfristens utløp.

(5) Dersom søksmål reises, kan likevel retten, etter krav fra arbeidsgiver, ved kjennelse bestemme at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, dersom retten finner det urimelig at iverksettelse av vedtaket utsettes. Retten skal samtidig fastsette frist for iverksettelsen av vedtaket.



(6) Dersom en statsansatt reiser søksmål om lovligheten av avskjed eller oppsigelse i prøvetiden, utsettes ikke iverksettelsen av vedtaket, med mindre retten bestemmer det ved kjennelse og søksmål er reist innen søksmålsfristen i § 34 første ledd. Arbeidsmiljøloven § 15-11 femte ledd gjelder tilsvarende.

#### § 36 Iverksettelse av vedtak som gjelder embetsmenn

(1) Vedtak om ordensstraff truffet av et departement kan påklages innen klagefristens utløp.

(2) Vedtak om ordensstraff kan ikke iverksettes før klagefristen er ute. Påklages vedtaket innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort.

(3) Klageinstansens vedtak om ordensstraff kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til embetsmannen.

(4) For vedtak om suspensjon eller avskjed truffet av Kongen i statsråd, er søksmålsfristen åtte uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til embetsmannen. Fristen er likevel seks måneder dersom embetsmannen bare krever erstatning. Partene kan i den enkelte sak bli enige om en lengre søksmålsfrist.

(5) Et vedtak om avskjed av en embetsmann i medhold av § 27 første ledd bokstav a eller b kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til embetsmannen. Dersom embetsmannen i løpet av disse to ukene reiser søksmål, eller skriftlig varslar arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker som er nevnt i tredje ledd, kan vedtaket ikke iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, eller før søksmålsfristen er utløpt.

(6) Dersom søksmål reises, kan likevel retten, etter krav fra arbeidsgiver, ved kjennelse bestemme at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, dersom retten finner det urimelig at iverksettelse av vedtaket utsettes. Retten skal samtidig fastsette frist for iverksettelsen av vedtaket.

(7) Femte ledd annet punktum gjelder tilsvarende når embetsmenn reiser søksmål om ordensstraff.

(8) Ved søksmål fra embetsmenn, som nevnt i Grunnloven § 22 første ledd, gjelder arbeidsmiljøloven § 15-14 tredje ledd annet punktum og fjerde ledd og §§ 17-1 og 17-7 tilsvarende.

#### § 37 Virkninger av ulovlig ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed

(1) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder for statsansatte og embetsmenn som er omfattet av Grunnloven § 22 første ledd.

(2) Dersom en domstol finner at en ordensstraff er i strid med § 25, en oppsigelse er i strid med §§ 15, 19 eller 20, en suspensjon er i strid med § 29 eller en avskjed er i strid med §§ 26 eller 27, skal retten, etter påstand fra den statsansatte eller embetsmannen, kjenne vedtaket ugyldig. Dersom saken gjelder oppsigelse eller avskjed, kan retten likevel, i særlige tilfeller etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter.

(3) Statsansatt eller embetsmann kan kreve erstatning dersom ordensstraffen, oppsigelsen, suspensjonen eller avskjeden er ulovlig. Erstatningen fastsettes til det beløpet som retten finner rimelig under hensyn til det økonomiske tapet, arbeidsgivers og den statsansattes eller embetsmannens forhold og omstendighetene for øvrig.

(4) Ved søksmål i forbindelse med virksomhetsoverdragelse gjelder ikke annet ledd annet punktum og arbeidsmiljøloven § 16-4 tredje ledd.

#### § 38 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie

(1) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsene i §§ 9 eller 10, skal retten etter påstand fra den statsansatte avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. I særlige tilfeller kan retten likevel, etter påstand fra arbeidsgiver, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter.

(2) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsen i § 11, skal retten etter påstand fra den innleide arbeidstakeren avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier. I særlige tilfeller kan retten likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at den innleide arbeidstakeren ikke har et fast arbeidsforhold dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.

(3) Ved brudd på bestemmelsene i §§ 9, 10 eller 11 kan en midlertidig ansatt eller innleid arbeidstaker kreve erstatning. Erstatningen fastsettes i samsvar med § 37 tredje ledd.

(4) Retten til å fortsette i stillingen eller embetet ved søksmål gjelder ikke for innleide arbeidstakere, midlertidig ansatte eller konstituerte embetsmenn. Etter krav fra en statsansatt eller innleid arbeidstaker, kan retten likevel bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er

rettskraftig avgjort, dersom søksmålet er reist innen åtte uker etter utløpet av arbeidsforholdet.

## Kapittel 6. Særlige bestemmelser

### § 39 *Forbud mot gaver i tjenesten mv.*

(1) Ingen statsansatte eller embetsmenn må for seg eller andre motta gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke vedkommendes tjenestlige handlinger, eller som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten.

(2) Overtredelse kan medføre ordensstraff, oppsigelse eller avskjed.

## Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser

### § 40 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

### § 41 *Overgangsregler – personalreglement*

Reglementer som er gitt med hjemmel i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. er gyldige inntil de blir opphevet eller avløst av nytt reglement for virksomheten, men likevel ikke lenger enn to år etter at loven trer i kraft.

### § 42 *Overgangsregler – stillingsvern*

Bestemmelsen i loven § 9 tredje ledd gjelder for arbeidsavtaler som er inngått etter at loven trer i kraft.

### § 43 *Overgangsregler – åremål*

(1) Bestemmelsene i § 10 om åremål for statsansatte gjelder for ansettelse i åremålsstilling etter at loven trer i kraft.

(2) Kontraktsbefal og vervede mannskaper i Forsvaret kan ansettes i åremålsstilling på gjeldende vilkår inntil ett år etter at loven trer i kraft.

### § 44 *Overgangsregler – innleie*

Bestemmelsen i § 11 fjerde ledd om stillingsvern for innleid arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), får anvendelse for arbeidsavtaler som er inngått etter at loven trer i kraft.

### § 45 *Opphevelse av og endring i andre lover*

Fra loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. oppheves

2. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak gjøres følgende endringer:

§ 4 annet punktum skal lyde:

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder ikke for statsforetak. *Tjenestetvistloven* og *statsansatteloven* gjelder ikke for ansatte i statsforetak.

§ 8 første ledd nr. 5 oppheves.

3. I lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen skal § 5 lyde:

### § 5. *Ansettelse i Riksrevisjonen m.m.*

Riksrevisjonens kollegium ansetter ledere i Riksrevisjonen. De øvrige ansatte i Riksrevisjonen ansettes av Riksrevisjonens ansettelsesråd.

*Bestemmelsene i statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning av stilling, innstilling, ansettelse og særregler gjelder så langt de passer. Bestemmelsene i § 11 tredje ledd om adgang til å inngå sentral tariffavtale mellom staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner om unntak fra reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak og § 24 om fortrinnsrett til ansettelse i staten får ikke anvendelse for Riksrevisjonen.*

4. I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

§ 6-1 skal lyde:

### § 6-1 Generelt

Ved ansettelser m.m. ved institusjoner under denne lov gjelder de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven og *statsansatteloven*, med de særregler som følger av denne lov.

§ 6-4 fjerde ledd skal lyde:

(4) For stillinger etter første ledd bokstavene f til i gir departementet forskrift om varighet, arbeidets omfang og innhold, og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet. Departementet kan gi forskrift om beregning av *ansettelsestid* for stipendiater etter *statsansatteloven* § 9.

§ 11-1 femte ledd skal lyde:

(5) Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling skjer i ansettelsesråd oppnevnt etter reglene i *statsansatteloven*. Styret bestemmer om det skal være ett eller flere ansettelsesråd ved institusjonen.

§ 11-2 oppheves.

§ 11-3 første ledd skal lyde:

(1) Ansettelsesorganet selv avgjør sak etter *statsansatteloven* § 30 første ledd om avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff.

§ 11-3 annet ledd oppheves. Nåværende § 11-3 tredje ledd, blir annet ledd.

5. I lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriktjenesten skal § 3 femte ledd lyde:

*Statsansatteloven* § 9 tredje ledd om at statsansatt som er midlertidig ansatt etter § 9 første ledd bokstav a, b eller e, og har sammenhengende ansettelse i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt, gjelder ikke for spesialutsendinger.

Nåværende § 3 femte og sjette ledd blir sjette og nytt syvende ledd.

6. I lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karantene-loven) gjøres følgende endringer:

Lovens *tittel* skal lyde:

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og *statsansatte* (karantene-loven)

§ 1 annet ledd skal lyde:

Loven omfatter *embetsmenn* og *statsansatte* som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet.

Kapittel 4 overskriften skal lyde:

Kapittel 4. *Embetsmenns* og *statsansattes* overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

§ 13 første ledd bokstav a og b skal lyde:

- a) det foreligger en konkret forbindelse mellom *embetsmannens* eller *den statsansattes* tidligere ansvar og arbeidsoppgaver i embetet eller stillingen eller bestemte saker som var til behandling i forvaltningsorganet i vedkommendes funksjonstid, og interessene til den virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer, eller
- b) *embetsmannens* eller *den statsansattes* tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler, eller

§ 14 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) overgangen kan gi virksomheten som *embetsmannen* eller *den statsansatte* blir tilknyttet eller etablerer, særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen, eller

§ 15 første og annet ledd skal lyde:

Dersom *embetsmann* eller *statsansatt* som nevnt i § 13 første ledd, eller som har en klausul om karantene og saksforbud i arbeidskontrakten sin, jf. § 14 første ledd, tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, skal vedkommende uten ugrunnet opphold gi alle opplysninger tilsettingsmyndigheten trenger for å fatte vedtak om karantene og saksforbud, inkludert opplysninger om embete og stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Arbeidsgiver kan pålegge informasjonsplikt for andre *embetsmenn* og *statsansatte* enn dem som er nevnt i første ledd, dersom vedkommendes ansvarsområder og arbeidsoppgaver kan gi grunnlag for å ilegge karantene og saksforbud etter § 14 fjerde ledd.

§ 16 første ledd skal lyde:

En *embetsmann* eller *statsansatt* som er ilagt karantene etter §§ 13 eller 14, mottar en godtgjørelse som tilsvarer den tidligere stillingens lønn, med tillegg av feriepenger.

§ 16 tredje ledd skal lyde:

I karanteneperioden vil *embetsmannen* eller *den statsansatte* være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

§ 17 første ledd skal lyde:

Tilsettingsmyndigheten har frist på to uker til å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende

*embetsmann eller statsansatt* har oppfylt informasjonsplikten etter § 15. *Embetsmannen eller den statsansatte* kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før tilsettingsmyndigheten har truffet endelig vedtak i saken.

---

---

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 PrintMedia AS – 04/2017

