



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

HØRINGSNOTAT

FORSLAG TIL NY LOV OM STATENS ANSATTE

Oslo, 1. april 2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Sammendrag	5
3. Tjenestemannslovutvalget	8
4. Hvilke spørsmål ønsker departementet særlig at høringsinstansene skal vurdere?	10
5. Lovforslagets struktur og språklig modernisering	12
6. Embetsmenn	17
7. Lovens virkeområde	19
8. Kvalifikasjonsprinsippet	21
9. Ansettelsesordningen i staten	27
10. Personalreglement	37
11. Midlertidig ansettelse	43
12. Prøvetid	54
13. Oppsigelse og intern fortrinnsrett	59
14. Ekstern fortrinnsrett og Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten. Fortrinnsrett for deltidsansatte.	73
15. Ordensstraff	79
16. Avskjed	83
17. Suspensjon	85
18. Saksbehandlingsregler mv.	89
19. Andre regler	96
20. Overgangsregler	107
21. Økonomiske og administrative konsekvenser	114
22. Forslag til ny lov	117

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (*departementet*) legger med dette frem høringsnotat med utkast til ny lov om statens ansatte. Forslaget innebærer at lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) oppheves.

Arbeidsmiljøloven gjelder for ansatte i staten, med de unntak som er fastsatt i forskrift til denne loven. For embetsmenn må dette utgangspunktet modifieres noe. I tillegg gjelder tjenestemannsloven, som inneholder enkelte særregler for arbeidstakere i staten. Per 1. oktober 2015 var det 160 532 ansatte i staten, hvorav ca. 1800 var embetsmenn.

Det har skjedd store endringer i statsforvaltningen de senere årene i form av utskilling av oppgaver fra staten, ved at staten har overtatt oppgaver fra kommunal sektor og ved omorganisering og geografisk flytting av statlige virksomheter. På grunn av den generelle utviklingen som har funnet sted i statsforvaltningen og det øvrige arbeidsliv siden tjenestemannsloven trådte i kraft 1. desember 1983, mener *departementet* det er behov for å fornye, forenkle og forbedre loven. Et viktig spørsmål er om staten og de øvrige sektorer i arbeidslivet har så store likhetstrekk at det begrunner en harmonisering med arbeidsmiljøloven. *Departementet* viser til at fordi de statsansatte utfører viktige oppgaver på vegne av samfunnet og disse oppgavene til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer, er det noen særlige hensyn som gjør seg gjeldende som begrunner egen lov.

Departementet viser til at det overordnede hensynet om å styrke tilliten til forvaltningen stiller krav om at rekruttering av statens ansatte skjer gjennom en åpen konkurranse og at det er en etterprøvable prosess. For noen av statens ansatte er det fortsatt behov for særlige ordninger som sikrer deres uavhengighet. Forvaltningens oppgaver er å forberede og iverksette politiske beslutninger på en lojal måte.

Regjeringen vil føre en arbeidsgiverpolitikk som legger til rette for at staten kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere som kan utføre de viktige samfunnsoppgavene som staten har ansvar for. *Departementet* ønsker at lov om statens ansatte både skal bidra til en effektiv og god personalforvaltning der ledere gis ansvar, og at virksomhetene oppnår gode resultater. Den nye loven skal også legge til rette for gode prosesser ved de omstillingene som skjer i forvaltningen. Forvaltningen utfører ulike oppgaver, og de statlige virksomhetene er organisert på ulik måte. Loven skal ta hensyn til dette og sikre lokal tilpasning gjennom personalreglement. *Departementet* viser også til at loven skal legge til rette for en personalpolitikk preget av inkludering og mangfold. Rekrutterings- og ledelsespraksisen i staten skal ha en bred og inkluderende tilnærming.

Departementet besluttet i 2015 å nedsette et utvalg, Tjenestemannslovutvalget, som fikk i mandat å vurdere modernisering av tjenestemannsloven. Utvalget leverte sin rapport om ansettelsesforhold i staten 18. desember 2015. Se nærmere om utvalget i punkt 3 i høringsnotatet.

Departementets høringsforslag er i hovedsak en oppfølging av Tjenestemannslovutvalgets rapport. Dette gir grunnlag for å innføre en ny lov som det kan være bred oppslutning om, og som vil kunne stå seg over tid. På enkelte områder har imidlertid *departementet* sett behov for å fremme andre forslag. På noen områder er *departementet* i tvil om hvilken ordning som er mest hensiktsmessig og fornuftig, og ber spesielt om høringsinstansenes vurderinger og syn på disse forslagene.

Departementet foreslår både innholdsmessige, tekniske og språklige endringer. Når det gjelder *departementets* konkrete forslag vises det til drøftelsene i de ulike kapitlene. Mer overordnet vil *departementet* vise til at forslaget er ment å skulle forenkle bruken av regelverket og gjøre loven mer tilgjengelig.

2. Sammendrag

Departementet legger frem forslag til ny lov om statens ansatte.

Departementet foreslår en endret lovstruktur og en språklig modernisering. Begrepet «tjenestemann» er byttet ut med begrepet «statsansatt». I høringsnotatet punkt 5 er det gitt en nærmere redegjørelse for lovforslagets struktur og språklige modernisering.

Bestemmelser om embetsmenn og lovens virkeområde er i hovedsak videreført uendret, jf. punkt 6 og 7 i høringsnotatet.

I punkt 8 redegjøres det for *departementets* forslag om å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet. *Departementet* foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler for ansettelse, men med noen forenklinger, jf. punkt 9. *Departementet* vurderer det slik at det ikke er nødvendig med et kollegialt organ både ved innstilling og ansettelse. Det foreslås at nærmeste leder som hovedregel innstiller, mens ordningen med kollegiale ansettelsesorgan videreføres.

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at det skal forhandles om personalreglement i den enkelte virksomhet. Forslaget innebærer imidlertid forenklinger på enkelte områder, blant annet skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger stadfeste personalreglementene. Nærmere omtale er gitt i punkt 10.

I høringsnotatet punkt 11 er det redegjort nærmere for *departementets* forslag om å harmonisere reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse med arbeidsmiljølovens regler. Forslaget innebærer en innstramming i adgangen til midlertidig ansettelse og bruk av åremål. Videre er det foreslått at midlertidig ansatt som hovedregel oppnår status som fast ansatt etter tre års midlertidig ansettelse. *Departementet* foreslår også at reglene om innleie i hovedsak reguleres i arbeidsmiljøloven, men at vilkårene for når en statlig virksomhet kan leie inn arbeidstaker reguleres i den nye loven om statens ansatte.

Departementet foreslår at statsansatte fortsatt som hovedregel ansettes med prøvetid på seks måneder. Videre foreslår *departementet* at arbeidsgiver skal ha anledning til å forlenge prøvetiden dersom statsansatt har vært fraværende i prøvetiden. Dette er en harmonisering med arbeidsmiljøloven. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 12 i høringsnotatet.

I punkt 13 har *departementet* redegjort for adgangen til oppsigelse. *Departementet* har foreslått at oppsigelsesreglene skal være like for fast og midlertidig ansatt uavhengig av ansettelsestid. Forslaget går ut på at statsansatte kan sies opp dersom det er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. For at saklighetskravet skal være oppfylt må arbeidsgiver ha tilbudt den statsansatte annen passende ledig stilling i virksomheten før oppsigelse. I tillegg er det foreslått at arbeidsgiver må foreta en interesseavveining av virksomhetens behov og ulempene for den statsansatte. Når det gjelder oppsigelse på grunn av statsansattes forhold, foreslår *departementet* i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. *Departementet* foreslår imidlertid at det også skal være adgang til oppsigelse når statsansatt gjentatte ganger har krenket sine

tjenesteplikter. *Departementet* foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende oppsigelsesfrister.

I høringsnotatet punkt 14 har *departementet* redegjort nærmere for fortrinnsrett til andre stillinger i staten, Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten og fortrinnsrett for deltidsansatte. *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. Adgangen begrenses til inntil to år fra oppsigelsestidspunktet. *Departementet* foreslår å oppheve Tilsettingsrådet for overtallige, med den begrunnelse at de enkelte statlige virksomheter bør ha ansvaret ved behandling av slike saker. *Departementet* foreslår at regler om fortrinnsrett for deltidsansatte, som i dag er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-3, reguleres i den nye loven.

Departementet foreslår at en form for ordensstraff bør videreføres, men at den aktuelle reaksjonsformen kun bør være skriftlig advarsel. Samtidig ber *departementet* om høringsinstansenes innspill på om det er behov for å videreføre ansiennitetstap og nedsettelse i stilling som reaksjoner. Nærmere omtale er gitt i punkt 15 i høringsnotatet.

Departementet foreslår at reglene om avskjed videreføres uendret, jf. punkt 16. Det samme gjelder i hovedsak regler om suspensjon. *Departementet* foreslår at en suspensjon kan forlenges dersom særlige forhold tilsier det, jf. punkt 17.

I høringsnotatet punkt 18 er det redegjort nærmere for saksbehandlingsregler mv. *Departementet* foreslår i hovedsak en videreføring av gjeldende rett på dette området. Det innebærer at forvaltningslovens regler om klage mv. kommer til anvendelse, i tillegg til de særskilte saksbehandlingsregler som vil følge av den nye loven om statens ansatte. Klage eller søksmål over vedtak om oppsigelse i prøvetiden skal ikke lenger gis utsatt iverksettelse. Midlertidig ansatt eller innleid arbeidstaker skal heller ikke ha rett til å fortsette i stillingen ved søksmål. *Departementet* foreslår videre at virkninger av ulovlig oppsigelse, avskjed og suspensjon tas inn i loven.

I punkt 19 har *departementet* redegjort for ulike temaer. *Departementet* foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende rett om plikt til å overta annen stilling og omplassering av statsansatt og embetsmenn som lønnes etter særskilt kontrakt, jf. punkt 19.1. *Departementet* foreslår videre at vurderingen av om en statsansatt kan pålegges å flytte med en virksomhet som flytter geografisk, må bero på en konkret vurdering av om endringene er så vesentlige at de faller utenfor den kompetanse arbeidsgiver har i kraft av styringsretten, jf. punkt 19.2. I punkt 19.3 stiller *departementet* spørsmål ved om det kan gjøres unntak fra reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 for omorganiseringer innad i staten. Det vises til 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. Når det gjelder reguleringen av forbudet mot gaver i tjenesten, foreslår *departementet* at bestemmelsen videreføres, jf. punkt 19.4. Bestemmelsen innebærer at det er forbudt for embetsmenn og statsansatte å motta gaver som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke tjenestlige handlinger. Videre foreslår

departementet å oppheve bestemmelsene om strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed og fordeling av utgifter på grunn av sykdom, jf. punkt 19.5 og 19.6.

Departementet har i punkt 20 redegjort nærmere for behovet for overgangsregler. I punkt 21 har *departementet* omtalt mulige økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementets forslag til lovutkast er gitt i punkt 22.

3. Tjenestemannslovutvalget

3.1 Om Tjenestemannslovutvalget

Tjenestemannslovutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 9. februar 2015. Oversikt over utvalgets sammensetning, mandat og tilleggsmandat finnes [her](#).

Utvalget leverte sin rapport «Ansettelsesforhold i staten» 18. desember 2015. Rapporten finnes [her](#).

3.2 Hovedpunktene i Tjenestemannslovutvalgets forslag

Tjenestemannslovutvalget fremmet forslag til ny lov om ansettelsesforhold i staten. Utvalget peker på at det prinsipielle utgangspunktet har vært at lovreguleringen av arbeidsforholdene til ansatte i staten bør være den samme som for andre arbeidstakere, med mindre det foreligger forhold som begrunner forskjellig regulering. Utvalget har ved utarbeidelse av lovforslaget lagt vekt på at lovbestemmelsene utformes på en slik måte at reglene er enkle å forstå og anvende av de som skal bruke loven. Utvalget har vektlagt hensynet til klart språk, og foreslått å endre begrepsbruken flere steder. Utvalget hadde ikke fått som mandat å vurdere embetsmennesenes rettsstilling, og forslaget omfatter derfor bare tjenestemenn, i forslaget generelt omtalt som arbeidstakere.

Utvalget mener at det foreligger særegne forhold som begrunner en særskilt lovregulering av ansettelsesforholdene i staten. Den avgjørende begrunnelsen er at det er viktig at befolkningen har tillit til hvordan ansettelser foretas i staten. Utvalget anbefaler derfor å videreføre dagens bestemmelser om at det skal være en totrinnsprosess med innstilling og ansettelse, og at ansettelsesmyndigheten som hovedregel legges til et kollegialt organ, med representanter fra både arbeidsgiversiden og de ansatte. Utvalget foreslår også at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes med begrunnelsen at dette vil styrke ivaretagelsen av prinsippet. Utvalget mener at det på grunn av omstillinger foreligger et særskilt behov for å videreføre ordningen med fortrinnsrett til andre stillinger i staten dersom vedkommende blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold. Utvalget foreslår også å videreføre hjemmelen til å ilegge ordensstraff. Utvalget foreslår at forvaltningslovens regler om klage mv. fortsatt bør gjelde i staten, i tillegg til de særskilte saksbehandlingsreglene som fremgår av tjenestemannsloven.

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med personalreglement som skal utfylle lovens bestemmelser, og at reglementet som nå skal fremforhandles i den enkelte virksomhet. Utvalget peker på at dette gir mulighet for å ivareta virksomhetenes ulikheter og dermed behovet for lokal tilpasning. Samtidig foreslår utvalget å avvikle ordningen med at personalreglementene skal stadfestes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utvalget viser her til at det er ønskelig å legge et større ansvar til de statlige virksomhetene.

Utvalget mener at enkelte bestemmelser bør harmoniseres helt eller delvis med arbeidsmiljøloven. Dette gjelder blant annet adgangen til midlertidig ansettelse. Utvalget konkluderer med at det er behov for å stramme inn reglene for midlertidig ansettelse. 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. Utvalget mener dette vil kunne bidra til å redusere antallet midlertidige ansettelser i staten. Utvalget mener videre at hjemlene for midlertidig ansettelse skal fremgå av loven og ikke forskrift. Utvalget foreslår også at prøvetidsreglene delvis skal harmoniseres med arbeidsmiljøloven. På samme måte som etter arbeidsmiljøloven, foreslås det at arbeidsgiver skal få adgang til å forlenge prøvetiden ved arbeidstakers fravær. Utvalget foreslår også at reglene om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold skal reguleres på samme måte som i arbeidsmiljøloven. Utvalget foreslår at arbeidstaker kan sies opp når dette er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. En oppsigelse vil ikke være saklig dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby. I tillegg må arbeidsgiver før oppsigelse foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov for oppsigelse og ulempene for arbeidstaker.

Utvalget foreslår å fjerne ordningen med fritak fra flytteplikt og foreslår også flere forenklingstiltak, blant annet ved å fjerne ankeordningen i ansettelsessaker. Nærmere redegjørelse av de konkrete forslagene fra utvalget fremgår i de enkelte kapitlene i høringsnotatet.

4. Hvilke spørsmål ønsker departementet særlig at høringsinstansene skal vurdere?

4.1 Terminologi

Departementet har foreslått å endre begrepet «tjenestemann» til «statsansatt». Overgangen til dette begrepet gir noen språklige utfordringer når det gjelder sammensetninger med andre ord og uttrykk. *Departementet* viser til nærmere redegjørelse i punkt 5.2 i høringsnotatet og ber særlig om høringsinstansenes vurderinger av begrepsbruken.

4.2 Personalreglement

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre tjenestemannsloven § 23 om reglement (personalreglement). Forslaget innebærer en endring, ved at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste personalreglement. Dette henger blant annet sammen med at det blir færre bestemmelser som skal fastsettes i personalreglementet. *Departementet* mener det er behov for å klargjøre om fagdepartementene skal ha en rolle i forbindelse med underliggende virksomheters personalreglement. Herunder er spørsmålet om fagdepartementet bør få rett, men ikke plikt, til å kreve revisjon av personalreglementet. *Departementet* viser til nærmere redegjørelse i punkt 10.3.1 i høringsnotatet. *Departementet* ber særlig om høringsinstansenes syn på om det er ønskelig at fagdepartementene bør få rett, men ikke plikt, til å kreve revisjon av personalreglementet.

4.3 Midlertidig ansettelse

Departementet foreslår i hovedsak en harmonisering med arbeidsmiljøloven av adgangen til midlertidig ansettelse. *Departementet* mener imidlertid at det uttrykkelig må fastsettes adgang til midlertidig ansettelse når det bare er behov for den statsansatte i et bestemt tidsrom. *Departementet* viser til punkt 11.3.1 i høringsnotatet og ber særlig om høringsinstansenes innspill på forslaget.

4.4 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

Departementet foreslår å harmonisere reglene om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold med arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at oppsigelsesgrunnet vil være at det må foreligge saklig grunn i virksomhetens forhold. Forslaget går ut på at en oppsigelse ikke er saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har annen passende ledig stilling i virksomheten å tilby den statsansatte. Videre går forslaget ut på at arbeidsgiver må foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for den statsansatte, før oppsigelse gis. *Departementet* viser til nærmere redegjørelse av dette spørsmålet i punkt 13.3.1.1 i høringsnotatet. *Departementet* ber særlig om høringsinstansenes innspill på forslaget om å harmonisere oppsigelsesreglene med arbeidsmiljøloven.

4.5 Ordensstraff (skriftlig advarsel)

Departementet foreslår at adgangen til å gi ordensstraff videreføres, men at reaksjonsformen begrenses til å ilegge skriftlig advarsel, jf. punkt 15.3.1 i høringsnotatet. *Departementet* ber særlig om høringsinstansenes merknader til om det er behov for å videreføre reaksjonsformene ansiennitetstap og nedsettelse i stilling.

4.6 Overføring til mindre betrodd tjeneste

Departementet har i punkt 17.3.2 i høringsnotatet omtalt adgangen til å overføre tjenestemenn til mindre betrodd tjeneste i stedet for suspensjon, dersom vilkårene for suspensjon er oppfylt. *Departementet* har ikke kjennskap til hvor ofte denne bestemmelsen blir brukt, og om det er et reelt behov for å videreføre bestemmelsen. *Departementet* ber om høringsinstansenes innspill på om det er behov for å videreføre denne adgangen for statsansatte.

4.7 Virksomhetsoverdragelse

Departementet viser til punkt 19.3.2 i høringsnotatet, hvor det stilles spørsmål ved om det kan gjøres unntak fra reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 for omorganiseringer innad i staten. *Departementet* ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

5. Lovforslagets struktur og språklig modernisering

5.1 Innledning

Departementet ønsker å modernisere lovens språk på flere områder. Dette omfatter blant annet lovens tittel og hvordan vi i lovutkastet omtaler de to hovedgruppene av arbeidstakere som loven omfatter; embetsmenn og tjenestemenn. Det er ønskelig med mest mulige kjønnsnøytrale betegnelser, så langt det er mulig i forhold til Grunnlovens bestemmelser. Uttrykk som «tjenestens tarv» foreslås erstattet av uttrykket «tjenestens eller virksomhetens behov», som gir en bedre forståelse av hva som menes. Begrepene «tilsette», «tilsetting» og «tilsettingsråd» mv. foreslås endret til «ansette», «ansettelse» og «ansettelsesråd» mv. Uttrykkene «formann» og «atferd» endres til «leder» og «adferd».

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. Forslagene har også medført et behov for å skille bestemmelsene om embetsmenn og øvrige statsansatte i forskjellige paragrafer, blant annet fordi tidligere felles regler nå kan bli forskjellige. Disse hensynene har ført til at lovforslaget består av flere paragrafer enn dagens tjenestemannslov. Det kan gi et inntrykk av at loven materielt sett har blitt mer omfattende. Etter *departementets* oppfatning er lovforslaget i all hovedsak materielt sett en videreføring av de områder som dagens tjenestemannslov regulerer.

Departementet foreslår forenklinger når det gjelder personalreglement, innstilling og ansettelse. Det foreslås færre lovhjemler for midlertidig ansettelse, og adgangen til å gi forskrifter om midlertidig ansettelse er vesentlig redusert. Stillingsvernet er mer i samsvar med arbeidsmiljølovens system og innleiereglene er vesentlig redusert. Reglene om vedtaksmyndighet, klage og søksmål er også forenklet. Lovforslaget får likevel noen flere paragrafer enn dagens lov. Grunnen er at flere paragrafer er delt opp for å lette forståelsen, og fordi det er ulike regler for statsansatte og embetsmenn.

5.2 Nærmere omtale av de arbeidstakere som lovforslaget omfatter

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. Når det gjelder begrepet «tjenestemann», så benyttes også dette 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.

Loven skal omfatte de to arbeidstakergruppene i staten, som i dag betegnes som embets- og tjenestemenn, og disse må skilles klart fra hverandre i flere bestemmelser. *Departementet* har vurdert andre begreper for «tjenestemann», men det er ikke lett å finne et nytt begrep som i

like stor grad er dekkende, så vel språklig som materielt. *Departementet* mener at man ikke kan benytte begrepet «arbeidstaker», da 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 vil foreslå at betegnelsen «tjenestemann» erstattes med begrepet «statsansatt», selv om dette språklig sett også omfatter embetsmenn. Overgangen til dette begrepet gir noen språklige utfordringer når det gjelder sammensetninger med andre ord og uttrykk. *Departementet* ønsker likevel et mer kjønnsnøytralt begrep, og ber om høringsinstansenes vurderinger av begrepsbruken.

Tjenestemannslovutvalget har foreslått at den nye loven kalles «lov om ansettelsesforhold i staten». Som omtalt ovenfor, har utvalget utelukkende vurdert bestemmelser for tjenestemann i staten. *Departementet* mener at utvalgets forslag er egnet som et kjønnsnøytralt navn. Det kan hevdes å være en ulempe at uttrykket «ansettelse» inngår i tittelen, da loven også omfatter embetsmenn, som utnevnes og konstitueres av Kongen statsråd. Det er imidlertid ikke uvanlig å benytte uttrykket også om embetsmenn i dagligtale. Et alternativ kan være å foreslå «lov om arbeidstakere i statsforvaltningen», alternativt «lov om statens ansatte». Man unngår uttrykket «ansettelse» og tittelen dekker dermed både utnevning og ansettelse. I tillegg presiserer det første forslaget lovens virkeområde til statsforvaltningen. I allmennhetens oppfatning er det mange som er ansatt i «staten», uten at det nødvendigvis skilles mellom forvaltningen og ansatte i aksje- og særlovselskaper hvor staten er tungt inne på eiersiden. Det alternative forslaget er antakelig språklig sett bedre, men er noe mer unøyaktig. I lovutkastet benyttes begrepet «statsansatt».

Departementet foreslår at den nye loven bør kalles «lov om statens ansatte», med mulig kortnavn «statsansatteloven», og imøteser høringsinstansenes vurdering av forslaget.

5.3 Lovstruktur

5.3.1 Generelt

Et overordnet hensyn ved utformingen av ny lov om statens ansatte er å gjøre loven så tilgjengelig og brukervennlig som mulig. Samtidig må utformingen av lovteksten, fordelingen mellom lov- og forskriftsbestemmelser og bruken av henvisninger til andre lover ikke skape tvil, hverken om materielle eller prosessuelle forhold.

I utformingen av lovstrukturen står man overfor flere valg. Et spørsmål er plasseringen av regelverket i én eller flere lover. I dag er det mange lover som regulerer statlige arbeidsforhold, og statlige virksomheter må forholde seg til alle disse. Det gjelder først og fremst arbeidsmiljøloven, som er den sentrale loven også i statsforvaltningen. I tillegg kommer forvaltningsloven, offentleglova og likestillings- og diskrimineringslovgivningen. Sentrale deler av lov- og regelverket for den statlige personalforvaltningen har et fragmentarisk preg, noe som bidrar til at det blir uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig.

5.3.2 Skillet mellom offentligrettslige og privatrettslige regler

Arbeidsforhold i statsforvaltningen inneholder både privat- og offentligrettslige elementer. Forvaltningsloven § 2 andre ledd slår fast at avgjørelse om ansettelse i et forvaltningsorgan er et enkeltvedtak. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse, med noen viktige unntak. I forbindelse med ansettelsen må virksomheten også følge blant annet likestillings- og diskrimineringslovgivningen og offentleglova. Det etableres ikke et ansettelsesforhold før den søker som har fått tilbud om ansettelse har akseptert tilbudet. Det innebærer en ordinær avtaleinngåelse, og man er innenfor det privatrettslige området.

Avgjørelser om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed er også enkeltvedtak, og både ledere og ansatte i statlig forvaltning som arbeider med personaladministrasjon må ha kunnskap om dette regelverket.

5.3.3 Regulering i flere lover vs. én mer utfyllende lov om statens ansatte

Ansatte i statsforvaltningen er omfattet av mange lover, og det vil ikke være mulig å la den nye loven omfatte alle de forhold som reguleres av andre lover. Både forvaltningsloven og offentleglova gjelder uten at det er nødvendig å gjøre direkte henvisninger til disse lovene. Både tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven regulerer arbeidsforhold, og fra arbeidsmiljøloven er det gjort flere unntak for embets- og tjenestemenn. Fra et brukersynspunkt kan det være hensiktsmessig å gjøre enkelte henvisninger til arbeidsmiljøloven og annet lovverk, selv om det fra et rent lovteknisk synspunkt ikke er påkrevet.

Det er i dag en rekke særlover som regulerer prosedyrer for ansettelse og stillingsvern i ulike sektorer i staten, blant annet i universitets- og høyskoleloven samt forsvarspersonelloven. Om særlovene må endres som følge av ny lov for statens ansatte, vil måtte vurderes i etterkant av moderniseringen av tjenestemannsloven.

5.3.4 Plassering av reglene i lov eller forskrift

Tjenestemannsloven har i dag en ganske omfattende forskrift. Forskriften gir på mange måter et uttrykk for at staten består av mange sektorer med ulike oppgaver og at det er mange måter å organisere virksomhetene på. Det er spesielt mange forskriftshjemler for midlertidig ansettelse. Etter *departementets* oppfatning bør hjemmel til midlertidig ansettelse først og fremst plasseres i loven, Som det fremgår av lovforslaget skal det bare kunne gis forskrift om midlertidig ansettelse for praksisarbeid, utdanningsstillinger, tjeneste på Svalbard og for åremålsansettelser. Dette innebærer en betydelig reduksjon av muligheten til delegert lovgivning gjennom forskrift.

Tjenestemannslovutvalget inntok det prinsipielle standpunkt at regler om stillingsvern bør plasseres i loven, både av hensyn til omfanget og den sentrale betydningen de har i loven. Stortinget bør, gjennom sin lovbehandling, få anledning til å ta standpunkt til i hvilket omfang og på hvilke vilkår det skal være anledning til midlertidig ansettelse, herunder åremålsansettelser. *Departementet* slutter seg til dette og innretter lovforslaget i samsvar med disse

synspunktene.

5.3.5 Muligheten for virksomhetstilpasning i personalreglement

Statlige virksomheter spenner over et stort register, både når det gjelder hvilke tjenester og ansvarsområder de har, samt når det gjelder hvordan de er organisert og hvor mange ansatte det er i etaten, institusjonen eller virksomheten. Vi har store, landsomfattende etater med mange tusen ansatte og mange virksomheter med ganske få ansatte, plassert på ett geografisk sted. Disse ulikhetene i staten tilsier at det på noen områder bør være en mulighet til å kunne gjøre tilpasninger til lovens generelle regler gjennom personalreglement.

Departementet mener det er viktig å gi de statlige virksomhetene tillit og handlingsrom til å utforme regler som er tilpasset virksomhetens behov. *Departementet* foreslår at det i personalreglement skal være åpning for å gjøre tilpasninger for utlysning av stillinger i forbindelse med omstilling, innstillings- og ansettelsesprosedyrer, for korttidsansettelser og om klageorgan ved oppsigelser mv. Lovforslaget vil sette tydeligere rammer for muligheten til å gjøre unntak fra offentlig utlysning, og det er færre forhold som foreslås regulert i reglement enn etter dagens lov. På denne bakgrunn vil virksomhetene ha mindre behov for regulering i personalreglement enn etter dagens lov, og forhandlingene om virksomhetens personalreglement er ment å bli forenklet. Personalreglementene vil derfor etter lovforslaget i større grad være virksomhetenes ansvar, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil ikke lenger ha det samme behov for å formelt stadfeste personalreglementene.

5.4 Nærmere om lovforslaget

5.4.1 Generelt

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, på samme måte som Arbeidstilsynet har gitt ut veiledningshefter om praktiseringen av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Statens personalhåndbok vil fremdeles fylle en viktig funksjon på dette området.

5.4.2 Utformingen av de enkelte kapitler og regler i lovforslaget

Departementet foreslår å dele loven inn i alt syv kapitler. Dette er gjort for å få en bedre tematisk oversikt, og unngå at én enkelt paragraf omfatter for mange forhold.

Kapittel 1 fastsetter lovens virkeområde, definisjoner og fastsetter prosedyrene for inngåelse

av avtale om personalreglement. Lovutkastet åpner for å inngå midlertidig personalreglement ved etablering av ny virksomhet eller sammenslåing av virksomheter.

Kapittel 2 tar for seg reglene om ansettelse. *Departementet* foreslår å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet for å tydeliggjøre hvor sentralt dette prinsippet er i statsforvaltningen. Kapitlet tar for øvrig for seg utlysning av embete og stilling, innstilling, fast og midlertidig ansettelse, åremål og innleieregler. Også fortrinnsrett for deltidsansatte er omtalt i dette kapitlet. Forøvrig har kapitlet også regler om utnevning av embetsmenn og beskikkelse av tjenestemenn og åremålsutnevning og konstitusjon av embetsmenn.

Kapittel 3 behandler opphør av arbeidsforholdet, regler om skriftlig advarsel og plikt til å overta annen stilling mv. Også prøvetidsreglene er plassert i dette kapitlet. Bestemmelsen om plikt til å overta annen stilling omfatter både § 12 og § 12 A i gjeldende tjenestemannslov. Oppsigelsesreglene i lovforslaget skiller ikke lenger mellom «de første tjenesteår» og «etter de første tjenesteår», men mellom oppsigelse som skjer på grunn av virksomhetens forhold og på grunn av den statsansattes forhold. Systematikken ligger nå nærmere arbeidsmiljøloven. Beregning av ansettelsestiden (tjenestetiden) i statsforvaltningen og regler om fortrinnsrett til ansettelse i annen passende stilling i staten går inn i dette kapitlet. Det samme gjør regler om skriftlig advarsel, som avløser dagens regler om ordensstraff. Avskjed av embetsmenn og statsansatte er nå omtalt i separate paragrafer.

Kapittel 4 tar for seg vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler. *Departementet* har gjort et skille i vedtaksmyndighet for statsansatte og embetsmenn, samt de statsansatte som beskikkes av Kongen i statsråd.

Kapittel 5 handler om reglene for henholdsvis klage, søksmål og iverksettelse av vedtak. Paragraf 19 i gjeldende tjenestemannslov er omfattende og vanskelig tilgjengelig. Det er viktig for *departementet* å utforme en bedre struktur for disse reglene og bestemmelsen er derfor delt opp. Regler om klage og søksmål er skilt ut som egne paragrafer. Det samme gjelder for iverksettelse av vedtak. I lovforslaget er det også tatt inn bestemmelser om virkningene av usaklig oppsigelse, suspensjon, avskjed og virkningene av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie.

Kapittel 6 omhandler forbudet mot gaver i tjenesten. Lovforslaget innebærer en videreføring av dagens ordlyd, men med et forslag om at brudd på gaveforbudet også skal kunne sanksjoneres med oppsigelse.

Kapittel 7 fastsetter avsluttende bestemmelser om ikrafttredelse, overgangsregler og endringer i andre lover. Det er særlig aktuelt å vurdere overgangsregler i forbindelse med endring av regler for personalreglement, stillingsvern, åremål, innleie og oppsigelse.

6. Embetsmenn

6.1 Gjeldende rett

Tjenestemannsloven bestemmer i lovens § 1 nr. 1 andre punktum at den gjelder embetsmenn «der det er uttrykkelig sagt». Mange av paragrafene omtaler da også embetsmenn. I tillegg finnes enkelte bestemmelser om embetsmenn i Grunnloven og i annen lovgivning. Det var først ved tjenestemannsloven av 1983 at embetsmenn ble ført inn under tjenestemannsloven.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

Tjenestemannslovutvalget har ikke hatt som del av sitt mandat å vurdere embetsmannsordningen. Etter *departementets* vurdering er det utvilsomt behov for å videreføre tjenestemannslovens bestemmelser om embetsmenn. Dette bør gjøres i en felles lov. En plassering i arbeidsmiljøloven av disse særreglene for en bestemt gruppe arbeidstakere ville ikke være naturlig, og en egen lov utelukkende om embetsmenn anses heller ikke fornuftig. Det er en fordel å ha en felles lov for de to gruppene ansatte i statsforvaltningen. Man finner da reglene samlet i én lov og flere bestemmelser er felles for de to gruppene, selv om de etter lovforslaget vil være færre enn etter gjeldende lov. *Departementet* tar sikte på å foreta en gjennomgang av embetsmannsordningen. I denne forbindelse vil behovet for lovendringer bli nærmere vurdert.

Statens embetsmenn utgjør en spesiell gruppe arbeidstakere, som tidligere i stor utstrekning hadde sine egne rettigheter regulert gjennom sedvane og avgjørelser fra domstolene. I tillegg er embetsmenn omhandlet i flere grunnlovsparagrafer. Særlig viktige er Grunnloven § 21 om hvordan et embetsforhold oppstår og § 22 om hvordan det opphører. Ellers kan nevnes § 23 om bibehold av tittel og rang etter avskjed i nåde og § 114 om krav til norsk statsborgerskap.

Departementet foreslår i all hovedsak at man i den nye loven viderefører de regler om embetsmenn som i dag finnes i tjenestemannsloven. Av spesielle endringer kan nevnes at ordningen med ordensstraff foreslås videreført i en noe begrenset form som skriftlig advarsel. Embetsmenn kan ikke sies opp, og det tilsier at det bør finnes en svakere disiplinærreaksjon av formell karakter. Hvis man ikke lenger skulle ha denne muligheten, ville man bli tvunget til enten å unnlate enhver formell reaksjon eller gå til avskjed. I enkelte saker antas det at det er behov for en mellomløsning. Adgangen til å gi ordensstraff som tap av ansiennitet anses ikke lenger å være en praktisk reaksjon, og vil derfor bli foreslått fjernet. I tillegg har *departementet* avdekket at loven mangler en klar søksmålsfrist for vedtak fattet av Kongen i statsråd vedrørende suspensjon eller avskjed av embetsmann, jf. omtale i Statens personall håndbok punkt 2.13.3. Det foreslås derfor en ny bestemmelse om dette. 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, at innleieadgangen er begrenset til tjenestemannsstillinger, ikke embeter og heller ikke andre stillinger hvor Kongen i statsråd er den som ansetter. Problemstillingen er også omtalt i Statens personall håndbok punkt 2.16.4. Det foreslås også å oppheve arbeidsgivers adgang til å pålegge en embetsmann å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag, jf. tjenestemannsloven § 12 andre punktum. Dette gjelder der vilkårene for avskjed av

embetsmann etter § 10 er til stede. Bakgrunnen for dette forslaget er at den parallelle bestemmelsen for tjenestemenn, som gjelder dersom vilkårene for oppsigelse etter §§ 9 eller 10 er til stede, foreslås opphevet. 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 vil i stedet bli foreslått en justering av teksten, slik at pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag omfattes av den ordinære bestemmelsen. Vi viser til høringsnotatet punkt 19.1.

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 tilsetning, og oppsigelse eller avskjed som følge av sykdom, kvalifikasjonsmangel eller andre grunner, jf. § 10 nr. 2 og 3. Dersom regelverk knyttet til tjenestemenn endres, vil dette føre 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 eventuell nærmere vurdering av disse bestemmelsene.

Bestemmelsene om embetsmenn er i dag ikke samlet i et eget kapittel, men spredt tematisk i tjenestemannsloven, og vi legger til grunn at dette fortsatt skal gjelde. For lovbestemmelser vises til samlet lovtekst som er tatt inn avslutningsvis i høringsbrevet. Da lovutkastet i all hovedsak viderefører bestemmelsene om embetsmenn, er disse ikke nå på ordinær høring, men vi mottar gjerne innspill på de endringsforslag som er nevnt ovenfor.

7. Lovens virkeområde

7.1 Gjeldende rett

Tjenestemannsloven § 1 nr. 1 angir at loven gjelder for arbeidstakere som er 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 minst 14 arbeidstimer pr. uke).

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 det uttrykkelig er sagt. Videre fastsettes det at loven ikke gjelder for statsråder og statssekretærer.

Bestemmelsens nr. 2 definerer embetsmenn 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»*. Vilkåret er at vedkommende arbeidstaker må være tilsatt i en ordinær statlig virksomhet. Dette vil være departementer, direktorater og andre virksomheter underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet.

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. Ved bestemmelser i forskriften §§ 1 og 2 er flere grupper unntatt fra loven eller deler av denne.

7.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Tjenestemannslovutvalget har i hovedsak foreslått at bestemmelsen videreføres, med enkelte tekniske endringer.

7.3 Departementets vurderinger og forslag

7.3.1 Lovens virkeområde

Departementet mener at bestemmelsen om lovens virkeområde i hovedsak bør videreføres. 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 dette bør fortsatt uttrykkelig sies. Definisjonen av embets- og tjenestemann bør likeledes videreføres, på den måte at begrepet embetsmann gis en klar avgrensning, selv om begrepet statsansatt benyttes 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 eller 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 andre ledd. *Departementet* antar at også andre organer under Stortinget bør unntas eksplisitt fra enkelte paragrafer. Det foreslås dessuten 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 andre ledd. *Departementet* foreslår 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 mener videre 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 kan da i stedet fastsette særlige regler. Dette vil åpne for særregler for avgrensede grupper arbeidstakere, der hvor det finnes et særlig behov. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, forskrift til loven.

Etter *departementets* mening er det imidlertid ikke lenger 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 siste virksomhet som var ført inn under loven med denne hjemmel, ble tatt ut i 1990. Den er etter departementets syn uanvendelig og foreldet.

7.3.2 Departementets forslag til lovtekst

§ 1. Lovens virkeområde og definisjoner

- (1) Loven gjelder for arbeidstakere i staten. Loven gjelder embetsmenn der det er uttrykkelig sagt. Loven gjelder også 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 statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.
- (4) Reglene i §§ 4 til 7 gjelder ikke for statsansatte ved Stortinget, andre organer under Stortinget, Sametinget eller hos Stortingets ombudsmenn.
- (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, og kan da i stedet fastsette særlige regler.

8. Kvalifikasjonsprinsippet

8.1 Gjeldende rett

Kvalifikasjonsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren til en ledig stilling skal tilsettes. Prinsippet har lovs rang og gjelder i offentlig sektor. Prinsippet er begrunnet med at det anses som riktig og rettferdig at den som har de beste kvalifikasjonene blir tilsatt. Prinsippet bygger på at forvaltningen skal ivareta prinsipper om likebehandling og saklighet, samt at prinsippet styrker den allmenne tilliten til forvaltningens upartiskhet og nøytralitet. Prinsippet kan bare ivaretas dersom det stilles krav til saksbehandlingen i tilsettingssaker og prinsippet forutsetter muligheter for etterfølgende kontroll.

Selv om det finnes eksempler på at prinsippet er lovfestet, jf. lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 10-5, er det ofte henvist til definisjonen av prinsippet som Sivilombudsmannen har gjort i en rekke saker:

«Siktemålet i en tilsettingssak er i alminnelighet å finne frem til den av søkerne som etter en skjønsmessig 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.»

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 *«aspiranternes kvalifikasjoner blir grundlaget for enhver ansættelse i offentlig tjeneste»*. Kvalifikasjonsprinsippet er også omtalt som et viktig prinsipp for rekruttering i staten i Stortingsmelding nr. 25 (1970-71) Om statens lønns- og personalpolitikk og i Stortingsmelding nr. 95 (1975-1976) Om statens personalpolitikk.

Kvalifikasjonsprinsippet forutsetter offentlig kunngjøring og konkurranse om ledige stillinger i staten. Tjenestemannsloven § 2 fastsetter krav om at ledige embeter eller stillinger skal kunngjøres offentlig. Hva som skal fremgå av kunngjøringsteksten er ikke regulert i tjenestemannsloven, men er ofte bestemt i personalreglement for virksomheten. En kunngjøring må informere om hvilke krav som skal stilles til søkeren. Dette gjelder krav som stilles til utdanning og erfaring, samt krav som stilles til personlige egenskaper. Søkeren må dokumentere utdanning og erfaring med attester og vitnemål, og ellers oppgi kontaktpersoner som kan uttale seg om søkerens kvalifikasjoner og personlige egnethet for stillingen.

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet må gjøres i lov eller med hjemmel i formell lov. Eksempler på slike unntak er likestillingsloven § 7 og forskriften til tjenestemannsloven § 9.

8.2 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Kvalifikasjonsprinsippet er i dag et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp som har lovs rang. Utvalget mener at kvalifikasjonsprinsippet er av så stor viktighet at det bør 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 viser til at kvalifikasjonsprinsippet skal ivareta samfunnets behov for at den best kvalifiserte søkeren ansettes. Ved å ansette den best kvalifiserte søkeren i statlige stillinger bidrar man til å ivareta og styrke tilliten til forvaltningen. Lovfesting av prinsippet vil også bidra til å styrke den enkeltes rettssikkerhet. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på grunnleggende og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet. Kvalifikasjonsprinsippet skal sikre legitimitet og tillit til beslutningsprosesser, samt forhindre at det tas utenforliggende hensyn ved ansettelser.

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

8.3 Departementets vurderinger og forslag

8.3.1 Innledning

Departementet foreslår at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes. Dette er i tråd med tjenestemannslovutvalgets forslag. 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 premis for at staten rekrutterer bredt. Hovedregelen i staten skal altså være at ledige stillinger lyses ut offentlig.

En offentlig utlysning innebærer at det skal gis informasjon om hvilke krav som stilles til søkeren. Arbeidsgiver har ansvaret for å utforme en korrekt utlysning. Det er kravene i utlysningsteksten som gir potensielle søkere mulighet for å vurdere om han eller hun er kvalifisert for stillingen. Bestemte krav til formell utdanning og hvilken erfaring som er nødvendig eller relevant for stillingen må fremgå av utlysningsteksten. Det må også være informasjon om andre formelle krav som stilles, for eksempel krav om politiattest, krav om sikkerhetsklarering, krav om førerkort eller spesielle språkkrav. Det må også vises til hvilke forventninger som stilles til søkerens personlige egenskaper, som for eksempel krav om samarbeidsevner mv. Stillingsutlysningen blir bindende for den sammenlignende vurderingen som skal gjøres av søkerne i forbindelse med utvelgelse til intervju, innstilling og ansettelse. Forvaltningslovens krav til skriftlighet i saksbehandlingen må ivaretas. 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.

Etter *departementets* vurdering vil det fortsatt kunne være behov for å gjøre unntak fra offentlig kunngjøring for bestemte 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. Disse spørsmålene behandles i det

følgende, og det er her ønskelig å få høringsinstansenes eventuelle merknader.

8.3.2 Behov for unntak for offentlig kunngjøring

Departementet er enig med tjenestemannslovutvalget i at hovedregelen skal være bred konkurranse om ledige stillinger. Dette forutsetter at hovedregelen fortsatt skal være offentlig kunngjøring av ledige stillinger i staten. 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 og 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 utenriks tjenesten kan fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller.

8.3.3 Saksbehandling for saker som gjelder påstand om brudd mot 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 kvinnens stilling. Denne rettsutviklingen ble implementert i tjenestemannsloven og innarbeidet i forskriften til tjenestemannsloven § 10. I denne bestemmelsen er det fastsatt en prosessregel for saker der et medlem av et styre eller et tilsettingsråd krever saken avgjort av et departement, eller et annet organ som er fastsatt i reglement, med den begrunnelse at tilsetningen vil stride mot lov om likestilling mellom kjønnene. I slike tilfeller skal saken forelegges Likestillings- og diskrimineringsombudet til uttalelse før avgjørelse tas. Tilsvarende for tilfeller dersom det hevdes at man bryter med likestillingsbestemmelsen i Hovedavtalen i staten.

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 foreslår *departementet* at den aktuelle prosessbestemmelsen faller bort, og ber om høringsinstansenes syn på dette. *Departementets* forslag innebærer at søkeren selv, gjennom klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet, må reagere mot eventuelle brudd på reglene.

8.3.4 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 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. Hovedavtalen § 21 fastsetter at dersom det til en ledig stilling melder seg flere søkere som har tilnærmet like kvalifikasjoner for stillingen, skal søkere fra det kjønn som er underrepresentert i den aktuelle stillingsgruppe foretrekkes. Avtalen bestemmer at det er det kjønn som har mindre enn 40 prosent av de tilsatte i den aktuelle stillingsgruppe som er underrepresentert.

Når det gjelder arbeidssøkere som har nedsatt funksjonsevne har forskriften til tjenestemannsloven § 9 regulert plikten til å innkalle søkere som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet. Videre gir bestemmelsen hjemmel for såkalt moderat kvotering.

Plikten til å innkalle søkere som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet er en mild form for positiv særbehandling, som har til formål å styrke mulighetene i arbeidslivet for søkere med nedsatt funksjonsevne. Et spørsmål er om denne bestemmelsen bør videreføres, men med endret utforming, da gjeldende forskriftsbestemmelse fremstår som foreldet. En slik plikt for arbeidsgiver kan gi økte muligheter i arbeidsmarkedet for enkelte søkere. Det kan også vises til FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som Norge har ratifisert, artikkel 27. Etter denne bestemmelsen 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 mener det er viktig å sikre at staten rekrutterer bredt og ikke overser kompetanse blant kandidater med nedsatt funksjonsevne. *Departementet* har ikke kunnskap om hvilken effekt plikten til å innkalle søkere med nedsatt funksjonsevne til intervju har hatt. I ny lov er det et spørsmål om en slik plikt bør reguleres i forskrift, eller om målet om bedre muligheter for søkere med nedsatt funksjonsevne bør søkes realisert ved hjelp av andre tiltak. *Departementet* ber om høringsinstansenes syn på om denne plikten bør videreføres i forskriften til tjenestemannsloven. Vi ber også om høringsinstansenes syn på om plikten bør utvides til å omfatte andre grupper av søkere hvor det er dokumentert at de har dårligere muligheter i arbeidsmarkedet, som for eksempel søkere med minoritetsbakgrunn.

8.3.5 Departementets forslag til lovtekst

§ 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 i medhold av lov.
- (2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, yrkeserfaring 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, i medhold av lov eller i tariffavtale.
- (2) Det kan fastsettes i personalreglement at stillinger, for en periode på inntil ett år, bare kunngjøres internt i virksomheten, når den er under omstilling. Dette gjelder ikke embeter eller stillinger som er lederstillinger.
- (3) I personalreglement som omfatter utenriktjenesten kan det fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller.

9. Ansettelsesordningen i staten

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Generelt

Bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 4 til 6 regulerer deler av tilsettingsprosessen for statlige stillinger. Loven benytter «tilsetting» om ansettelse, og også uttrykk som «å tilsette», «tilsettingsråd» og – mer generelt – «tilsettingsorgan» eller «tilsettingsmyndighet». I fremstillingen her vil *departementet* benytte begrepet «ansettelse», bortsett fra i omtalen av gjeldende rett.

Tilsettinger er en del av arbeidsgivers styringsrett. I staten er det selvfølgelig utgangspunktet at Kongen i statsråd har retten til å tilsette arbeidstakerne. I dag er det bare et begrenset antall tjenestemenn som tilsettes av Kongen i statsråd. Dette omtales gjerne som «å beskikke» tjenestemenn. I tillegg er det bare Kongen som kan utnevne (fast) eller konstituere (midlertidig) embetsmenn. Ut fra langvarig sedvane kan likevel det enkelte departement konstituere embetsmenn inntil ett år.

Departementet legger til grunn at hovedprinsippene knyttet til tilsetting fremdeles skal være lovfestet, og at adgangen til delegering av Kongens rett til å tilsette tjenestemenn, må være lovregulert.

9.1.2 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 tilsetting 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 personalreglement.

Loven inneholder 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 i stedet, når særlige grunner taler for det.

Loven § 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 ansettes. 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 tilsettings-saken må avgjøres av et høyere organ. Bestemmelsen gjelder bare tilfelle hvor Kongen i statsråd ikke har ansettelsesretten for stillingen. Kongen er uansett ikke bundet av innstillingen, og skal stå fritt i sitt valg av søkere. Det er ikke stilt bestemte krav til begrunnelse av en innstilling, men i praksis vil den alltid være begrunnet i større eller mindre grad. Opplysningsplikten etter forvaltningsloven § 17 gjelder også for ansettelsesorganet.

9.1.3 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. Kongens myndighet er her delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I lovens § 5 nr. 2 er fastsatt bestemmelser om sammensetning av tilsettingsråd og tjenestemannsrepresentasjon i styrer. 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.

Loven § 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.

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 (såkalt 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 forskriften § 8.

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 kapittel 14 om arbeidsavtaler. Tjenestemannen skal også gjøres skriftlig kjent med prøvetidsreglene før tiltredelsen og skal bekrefte underretningen om dette skriftlig, jfr. tjenestemannsloven § 8 nr. 1 andre ledd.

9.1.4 Unntak for visse stillinger

Lovens § 6 gjør et unntak for kortvarige, midlertidige tilsettinger, samt noen unntak fra den vanlige tilsettingsordningen. I § 6 nr. 1 er det bestemt at tilsettinger av tjenestemenn og konstitusjoner av embetsmenn for inntil 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 u hensiktsmessig 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 behov for å forlenge tilsettingen ut over seks måneder, må ordinær prosedyre benyttes. Samme unntak er gjort for tilsettinger ved Stortingets administrasjon og Stortingets

ombudsmenn (Sivilombudsmannen og Stortingets ombudsmann for Forsvaret). Andre ombud er ikke omfattet av unntaket.

I § 6 nr. 2 er det åpnet for at tilsettingsretten 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 tilsetting etter fast praksis skjer etter ansiennitet. Tilsettingsretten kan også legges til andre ved gruppevis inntak av aspiranter eller elever, ved tilsetting av tjenestemenn for inntil ett år og ved tilsetting 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.

9.2 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget har anbefalt å videreføre dagens ordning, slik at en ansettelse skjer ved behandling i to trinn. 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. Unntak gjelder for ansettelser som foretas av departementene. Slike avgjørelser treffes av statsråden eller den i departementet som har fått delegert ansettelsesmyndighet.

Utvalget foreslår å oppheve dagens bestemmelse om mindretallsanke. Dette begrunnes med at ansvaret for ansettelser må ligge i den enkelte virksomhet.

9.3 Departementets vurderinger og forslag

9.3.1 Generelt

Departementet peker på 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 de 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 budsjetttrammer. 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, hvorav 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 rettfærdig. Ansettelsesordningen 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.

9.3.2 Totrinnsbehandling i ansettelsessaker

Tjenestemannslovutvalget har lagt til grunn at dagens ansettelsesordning kan beskrives som en totrinnsbehandling av ansettelsen; en forberedende fase med kunngjøring, intervju og innstilling og en avgjørelsesfase med behandling i tilsettingsråd, styre eller hos statsråden eller den han gir fullmakt. Etter *departementets* oppfatning er dette en god tilnæringsmåte, selv om saksbehandlingen vil kunne variere med virksomhet og personalreglement.

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 ny og uavhengig vurdering av hvem som skal anses som de best kvalifiserte søkerne til stillingen. Forslaget viderefører i all hovedsak dagens ordning, men med noen forenklinger. *Departementet* foreslår på denne bakgrunn å beholde en totrinnsbehandling av ansettelsessaker. Organenes uavhengige rolle videreføres og understrekes i loven og forarbeidene.

Departementet ønsker høringsinstansenes vurdering av om en totrinnsbehandling som beskrevet nedenfor, samlet sett bidrar til å ivareta de hensyn som bør gjelde for ansettelsesordningen.

9.3.3 Innstillings- og ansettelsesorgan som egne forvaltningsorganer

Ansettelse i statsforvaltningen regnes etter forvaltningsloven som et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler om habilitet, taushetsplikt og utredningsplikt mv. kommer til anvendelse. Innstillings- og tilsettingsorganene regnes som egne forvaltningsorganer, som har sin myndighet fastsatt i lov. Etter *departementets* oppfatning bidrar deres 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 kalles inn til intervju og sammensetning av intervjupanel 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. det som er sagt i punkt 9.3.1 om likestillings- og

diskrimineringslovgivningen. Nærmere regler om intervju og referanseinnhenting bør derfor fremgå av virksomhetens personalreglement.

9.3.4 Innstilling i ansettelsessaker

Departementet har vurdert å videreføre dagens ordning, der partene ved forhandlinger kan velge mellom innstilling ved nærmest foresatte tjenestemyndighet eller innstillingsråd.

Departementet vurderer det slik at det ikke er nødvendig med et kollegialt sammensatt organ både ved innstilling og ansettelse. Behandling i kollegiale organer tar ekstra tid, noe som forsterkes hvor medlemmene i et innstillingsråd arbeider på geografisk spredte tjenestesteder. Gjennom representasjon under intervju og i sammensetning av intervjupanel vil både tjenestemannsrepresentanter og andre ledere normalt være til stede under intervjuene. Dette vil bidra til en åpen og forsvarlig saksbehandling. På denne bakgrunn antar *departementet* at en ordning med innstilling ved nærmeste leder ivaretar hensynene til en åpen, trygghende og god saksbehandling i innstillingsfasen. Er det tvil om hvem som skal regnes som stillingens nærmeste leder, avgjøres dette spørsmålet av fagdepartementet.

Etter *departementets* oppfatning bør arbeidsgiver, ved nærmeste leder, ha betydelig påvirkning på hvem som blir ansatt. Dersom nærmeste leder både innstiller og sitter i ansettelsesrådet vil vedkommende, etter *departementets* oppfatning, kunne få en for sterk påvirkning på ansettelsesmyndighetens valgmuligheter. *Departementet* foreslår i tråd med gjeldende rett 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 sin vurdering.

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.

Departementet foreslår 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. Etter departementets forslag vil innstilling ved et innstillingsråd bare være aktuelt for departementene, hvor det er statsråden eller den han gir fullmakt, som treffer ansettelsesvedtak. I tråd med gjeldende lov foreslår *departementet* at et innstillingsråd skal sammensettes med like mange ordinære representanter for arbeidsgiver som for de ansatte. I tillegg oppnevner arbeidsgiver lederen for innstillingsrådet. Ordningen vil etter forslaget antakelig bare ha betydning for departementene og Statsministerens kontor. Sammensetning, oppnevning og funksjonstid mv. fastsettes i personalreglement.

Departementet ber høringsinstansene spesielt å vurdere om innstillingsordningen, slik den er foreslått, ivaretar virksomhetens behov for en rask og effektiv ansettelsesprosess, samtidig som ordningen ivaretar hensynene til en trygghende saksbehandling.

9.3.5 Ansettelsesorgan

Myndighet til å utnevne embetsmenn og beskikke og ansette tjenestemenn 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. Det er den videre delegering av ansettelsesmyndigheten som er tema under dette punktet.

Tjenestemannslovutvalget har anført gode grunner for å videreføre dagens ordning med ansettelsesråd, som en hovedregel. Også styrer for en virksomhet eller en gruppe av virksomheter vil kunne ha myndighet til å ansette.

Departementet viser til at det er flere momenter som taler for at ansettelsesretten bør ligge til arbeidsgiver alene. 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. Det var slike synspunkter som ble lagt til grunn da Tjenestemannslovutvalget av 1967 la frem sin innstilling. Fra *departementets* side er det, som i 1967, 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. Som det ofte henvises til innen forvaltningen; det er ikke tilstrekkelig å gjennomføre en god og betryggende saksbehandling, det må også synes og kunne etterprøves at man har gjort det. Et kollegialt sammensatt ansettelsesorgan med representasjon for de ansatte vil, etter *departementets* oppfatning, bidra til å ivareta også dette hensynet.

Departementet viser til at myndighet til å ansette, lagt til kollegiale organer, både styrker tilliten til en betryggende saksbehandling og kvalifikasjonsprinsippet. *Departementet* er enig med utvalget 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 myndighet til å ansette statsansatte fortsatt skal ligge til et ansettelsesråd.

9.3.6 Sammensetningen av ansettelsesråd og styrer med ansettelsesmyndighet

Departementet foreslår at den nærmere sammensetningen av et ansettelsesråd fortsatt bør bestemmes av de lokale parter etter forhandlinger om virksomhetens personalreglement, jf. tjenestemannsloven § 23. 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.

Etter gjeldende tjenestemannslov må ansettelsesmyndigheten følge en nokså omfattende og komplisert prosedyre dersom noen i organet ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt. Det er ønskelig å forenkle behandlingen i slike saker og legge større myndighet til ansettelsesorganet. *Departementet* 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 kunne ta stilling til alle de innstilte. Dersom den eller de aktuelle søkere ikke blir innstilt, bør det ikke som i dag være en «ankemulighet» til overordnet organ. Det vil være virksomhetens ansettelsesråd som har best kompetanse til å vurdere de aktuelle kandidatene. Virksomheten selv kjenner best sitt behov, det er virksomheten som har utformet kompetansekravene, 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 og så 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. *Departementet* foreslår derfor at ansettelsesrådet, etter å ha fått en ny vurdering fra den som innstiller, treffer sin avgjørelse ved alminnelig flertallsbeslutning.

Etter forskriften til gjeldende tjenestemannslov § 9 skal arbeidsgiver alltid innkalle minst én søker som oppgir å være funksjonshemmet eller yrkeshemmet, dersom det er én eller flere slike søkere blant de kvalifiserte søkerne. Dette er en prosedyreregulering som gir arbeidsgiver en mulighet for å praktisere en form for positiv særbehandling. Se nærmere omtale av denne problemstillingen i punkt 8.3.4.

Forskriften til gjeldende tjenestemannslov § 10 åpner for at et medlem av et styre eller et tilsetningsråd kan kreve avgjørelse av overordnet organ, med den begrunnelse at flertallet vil foreta en ansettelse i strid med lov om likestilling mellom kjønnene. I et slikt tilfelle skal saken forelegges Likestillings- og diskrimineringsombudet til uttalelse før avgjørelse tas. Hensikten med ordningen er å bidra til likestilling ved rekruttering til stillinger i statsforvaltningen. Ordningen vil samtidig kunne bidra til å forsinke ansettelsen betydelig, eventuelt at man mister én eller flere aktuelle kandidater. Det er et spørsmål om bestemmelsen kun er en saksbehandlingsregel, eller om den også har et materielt innhold. *Departementet* ønsker høringsinstansenes syn på nødvendigheten og hensiktsmessigheten av en slik bestemmelse i loven.

Departementet foreslår at den som ansettes skal ha skriftlig underretning om vedtaket, slik regelen er i dag. *Departementet* mener det er viktig å understreke at en skriftlig underretning er en sikker og tydelig bekreftelse på det vedtaket som er fattet, samtidig som virksomheten kan gjøre mottakeren tydelig oppmerksom på eventuelle spesielle vilkår som måtte være

fastsatt for stillingen. Det er ikke påkrevet, men mottakeren kan samtidig få et lønnstilbud, med en frist til å svare.

Det vil ikke være hensiktsmessig å ta inn detaljerte saksbehandlingsregler i loven, og *departementet* foreslår derfor at det kan gis forskrift om saksbehandlingen i ansettelsessaker.

9.3.7 Særregler

Gjeldende tjenestemannslov gjør i § 6 nr. 1 unntak fra §§ 2, 3, 4 og 5 for ansettelser og konstitusjoner for kortere tid enn seks måneder. Gjennom bestemmelser i personalreglement kan det også fastsettes andre regler for innstilling og annet ansettelsesorgan for kortere ansettelser enn ett år og i tillegg for bestemte grupper av arbeidstakere, jf. tjenestemannsloven § 6 nr. 2 og 3. *Departementet* mener det fortsatt er behov for å kunne fastsette enklere regler for både kunngjøring, innstilling og ansettelse, både for korttidsansettelser og for noen grupper arbeidstakere. Dagens adgang til å fastsette enklere regler foreslås videreført i en noe endret form, jf. lovutkastet § 7.

9.3.8 Utnevning og konstitusjon av embetsmenn – beskikkelse av statsansatte

Lovforslaget tar sikte på å videreføre ordning for utnevning, konstitusjon og beskikkelse av henholdsvis embetsmenn og statsansatte. *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 kommer i dag til uttrykk i Reglement for personalforvaltningen for departementene, som fastsettes ved kongelig resolusjon. Det foreslås ingen endringer i gjeldende regler. Se nærmere omtale av embetsmannsordningen i punkt 6.

9.3.9 Departementets forslag til lovtekst

§ 5. *Innstilling*

- (1) Før en statsansatt ansettes, skal nærmeste leder avgi innstilling.
- (2) Dersom nærmeste leder er medlem av 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 rekkefølge de bør komme i betraktning.
- (4) Før en statsansatt ansettes i et departement, skal et innstillingsråd avgi innstilling.
- (5) Et innstillingsråd etter fjerde ledd skal bestå av like mange ordinære medlemmer for statsansatte som for arbeidsgiver. I tillegg skal det være en leder oppnevnt av arbeidsgiver. Nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.

§ 6. *Ansettelse*

- (1) Statsansatt 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. Antall ansettelsesråd skal fremgå av reglementet.

- (2) Et ansettelsesråd skal bestå av like mange ordinære medlemmer for statsansatte som for arbeidsgiver. I tillegg skal det være en leder oppnevnt av arbeidsgiver. Nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.
- (3) Dersom medlem av ansettelsesråd eller styre ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt, skal det innhentes en skriftlig vurdering av søkeren fra den som foretar innstillingen.
- (4) Hvis et styre har vedtaksmyndighet, skal alltid minst to representanter for statsansatt 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. Særregler

- (1) Paragrafene 3 til 6 gjelder ikke for statsansatt som ansettes inntil seks måneder.
- (2) Ved personalreglement kan det gjøres unntak fra reglene i §§ 5 og 6 ved
 - a) gruppevis inntak av elever og aspiranter
 - b) ansettelse inntil ett år
 - c) ansettelse med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke

§ 8. Utnevning av embetsmann og ansettelse av statsansatt som beskikkes av kongen

Kongen kan fastsette regler om hvem som skal ha rett til uttalelse når embetsmann skal utnevnes eller konstitueres. Det samme gjelder rett til å utarbeide forslag når statsansatt skal beskikkes fast eller midlertidig av Kongen.

10. Personalreglement

10.1 Gjeldende rett

Tjenestemannsloven pålegger statlige virksomheter å fremforhandle personalreglement. Virksomhetsbegrepet er ikke definert i tjenestemannsloven, men i Hovedavtalen i staten § 40 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.*»

Plikten til å fremforhandle avtale om personalreglement i den enkelte virksomhet er regulert i tjenestemannsloven § 23. Loven benytter terminologien «reglement», men det er vanlig å omtale dette som personalreglement. Forhandlingsretten er også fastsatt i tjenestemannsloven § 23, mens fremgangsmåten ved forhandlingene er regulert i Hovedavtalen i staten § 13. Tjenestemannsloven forutsetter at 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)*».

Tjenestemannsloven bestemmer at flere forhold *skal* reguleres i reglementet og noen forhold *kan* reguleres i reglementet. Et personalreglement er ikke en tariffavtale. Eventuell tvist ved inngåelse av reglementet følger Hovedavtalen § 17 om tvisteløsning i forhandlingssak. Det skal først megles dersom en av partene krever det, og dersom det ikke blir enighet etter megling, avgjøres saken av en partssammensatt nemnd eller av fagdepartementet.

Før det inngås avtale om personalreglement, skal det departement som er overordnet virksomheten 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.

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 andre ledd bokstav a til d. Både stadfestelsesmyndigheten og partene i virksomheten har rett til å kreve revisjon, jf. tjenestemannsloven § 23 nr. 3.

Tjenestemannslovens § 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. Departementene har ett felles reglement, som også gjelder for Statsministerens kontor så langt det passer, mens Utenriksdepartementet og utenriktjenesten har sitt eget reglement.

10.2 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget anbefaler å videreføre ordningen med personalreglement i staten for å sikre lokal tilpasning. Utvalget anbefaler at reglementene fortsatt skal avtales i virksomhetene, men at 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.

Utvalget foreslår ikke endringer i dagens ordning om at fagdepartementet, før det inngås avtale om reglement, skal bestemme hvilke tjenestemenn som skal utnevnes av Kongen og hvilke som skal ansettes av departementet. Utvalget viser 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 foreslår 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 foreslår å videreføre bestemmelsen i tjenestemannsloven § 5 nr. 1 om at fremgangsmåten ved ansettelse kan fastsettes ved reglement. Utvalget foreslår videre 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 foreslår å oppheve dagens tjenestemannslov § 8 nr. 3 som gir adgang til å fastsette ved reglement på hvilken måte det skal avgjøres om opplæring er tilfredsstillende

Utvalget foreslår at bestemmelser om beregning av tjenestetid bør fastsettes i lov eller forskrift, jf. dagens tjenestemannslov §§ 9 og 10. Utvalget foreslår å fjerne bestemmelsen om at sletting av disiplinærvedtak skal fastsettes i reglement. Utvalget foreslår at det fastsettes i loven at disiplinærvedtak lagres i arbeidstakerens personalmappe i inntil fem år. Utvalget viser ellers til at personopplysningsloven som bestemmer at lagring av personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er formålet med bruken av opplysningene.

Utvalget foreslår å oppheve bestemmelsen i tjenestemannsloven § 17 nr. 3 om at vedtaksmyndighet for oppsigelse, disiplinærvedtak, avskjed og suspensjon kan legges til innstillingsråd. Etter lovforslaget blir denne myndigheten lagt til det kollegiale organet som har ansvaret for ansettelser.

Når det gjelder sammenslåing av virksomheter i staten eller ved opprettelse av nye vil det etter gjeldende regler ikke være et personalreglement på plass som regulerer ansettelsene. Utvalget viser 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 mener utvalget bør endres. Det eller de aktuelle fagdepartementene som er overordnet ansvarlig for omstillingen bør kunne treffe beslutning om et midlertidig personalreglement for den aktuelle omstillingen etter å ha innhentet synspunkter fra de berørte tjenestemannsorganisasjonene. Utvalget viser her til at den formelle forhandlingen om et nytt reglement for virksomheten vil skje etter at virksomheten er etablert eller slått sammen, og at man dermed vil sikre organisasjonene innflytelse på det endelige reglementet for virksomheten.

10.3 Departementets vurderinger og forslag

10.3.1 Forhandlinger om personalreglement

Departementet foreslår 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* viser til at forhandlingsretten ikke bare følger av nåværende tjenestemannslov, men også er fastsatt som eget forhandlingspunkt i Hovedavtalen i staten. Lovforslaget forutsetter at det fortsatt skal være kollegiale organer med deltakelse fra ansatterepresentanter som skal ansette og si opp arbeidstakere i staten. Etter *departementets* oppfatning må dette ha som konsekvens at organisasjonene selv må ha innflytelse på hvordan man regulerer oppnevningmåten for de ansattes representanter i de kollegiale organene. Representativ medbestemmelse har lang tradisjon i det norske arbeidslivet og er som kjent innarbeidet i annen lovgivning. Eksempler på dette er arbeidsmiljølovens bestemmelser om verneombud, arbeidsmiljøutvalg, masseoppsigelser, virksomhetsoverdragelser, oppnevning i styrer og av EU-direktiv¹ som er innlemmet i EØS-avtalen og senere gjennomført i norsk lovgivning.

Departementet mener 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 foreslås derfor videreført, men med flere forenklinger. En av disse forenklingene er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste reglementene. *Departementet* peker på 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* viser til at stadfestelsesordningen har vært nødvendig etter gjeldende lov for å sikre at reglementene er i samsvar med loven. Når vi nå foreslår en betydelig forenkling, ved at det er få bestemmelser som skal fastsettes i personalreglement, er risikoen for at reglementene ikke er i samsvar med loven betydelig redusert. *Departementet* foreslår at partene når som helst kan kreve at reglementet tas opp til revisjon.

¹ EU direktiv om informasjon og drøfting av 11. mars 2002.

Departementet mener at det er behov for å klargjøre om fagdepartementene skal ha en rolle i forbindelse med underliggende virksomhets personalreglement, og i så fall hvilken. Et alternativ kan være å gi fagdepartementene stadfestelsesmyndighet. Dette vil imidlertid innebære enkeltsaksbehandling i departementene og at virksomhetene ikke får det selvstendige ansvaret. Et annet alternativ er at fagdepartementene, på samme måte som partene, kan kreve revisjon av reglementet. Det oppnås da en begrenset kontroll av reglementene, samtidig som hovedansvaret ligger i den enkelte virksomhet. *Departementet* mener at fagdepartementene skal ha en rett, men ikke en plikt, til å kreve revisjon av reglementet. Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

10.3.2 Omstilling

Når det gjelder omstillinger som innebærer opprettelse av nye statlige virksomheter, eller sammenslåinger av virksomheter, har man i dag ikke mulighet for å fremforhandle reglement for slike situasjoner. Det innebærer at det er departementene som må foreta ansettelsene, noe som er en tungvint ordning. *Departementet* viser til at tjenestemannslovutvalget har foreslått å regulere dette. *Departementet* ønsker høringsinstansenes syn på følgende forslag i lovutkastet § 6 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.*»

10.3.3 Tvisteløsning

Ordnings 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. Det innebærer at det skal megles hvis en av partene krever det. Hvis partene ikke blir enige under megling skal en partssammensatt nemnd eller departementet avgjøre saken. *Departementet* viser til at det er svært få saker hvor partene ikke kommer til enighet om personalreglement. Det kan spørres om tvisteløsningen burde følge av loven så lenge dette er et tema som reguleres i loven. *Departementet* foreslår at man ikke endrer gjeldende rett på dette punktet. Høringsinstansene kan gi eventuelle merknader når det gjelder dette. *Departementet* viser for øvrig til at personalreglement ikke er å anse som en tariffavtale.

10.3.4 Sammensetning av ansettelsesråd

Departementet viser til at formålet med personalreglement i loven er å sikre at man regulerer nødvendige bestemmelser knyttet til ansettelsesreglene. Statens virksomheter er ulike både når det gjelder størrelse og organisering og *departementet* foreslår derfor at nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådet medlemmer fastsettes i personalreglement. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Videre foreslår *departementet* at for departementene, som ikke har ansettelsesråd, skal nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglement. Dette er også en videreføring av gjeldende rett. Disse spørsmålene er også omtalt i høringsnotatet punkt 9.3.6.

10.3.5 Særlige spørsmål

Departementet foreslår 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.

Når det gjelder spørsmålet om man kan regulere unntak fra kunngjøringsplikten i personalreglement, vises til høringsnotatet punkt 8.3.2.

I noen statlige virksomheter har man etatsopplæring. Eksempler på dette er Kriminalomsorgen, Jernbaneverket, Brannskolen i DSB og Toll- og avgiftsetaten. Virksomheter som har etatsopplæring har behov for at man i reglement kan fastsette kriterier for en tilfredsstillende gjennomføring av utdanningen. *Departementet* foreslår å videreføre gjeldende rett på dette området. *Departementet* ber om høringsinstansenes merknader til forslaget.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene for oppsigelse mv. foreslår *departementet* videreført bestemmelsen om at det kan fastsettes i reglement hvem som skal være klageinstans dersom dette ikke er skal være et departement.

For å sikre nødvendig forenkling av loven og ensartet praktisering av reglene foreslår *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 og privat sektor til staten. *Departementet* foreslår med samme begrunnelse at regulering av spørsmål om tidspunkt for sletting av ordensstraff (skriftlig advarsel) ikke bør reguleres i personalreglement, men at dette skal fastsettes i loven.

Departementet viser til høringsnotatet punkt 9.3.6 om at man ikke ønsker å videreføre ordningen med ankemulighet i ansettelsessaker. Det innebærer at dagens tjenestemannslov § 5 nr.3 fjernes. Dette gjelder også bestemmelsen i tjenestemannsloven § 4 nr. 5.

10.3.6 Departementets forslag til lovtekst

§ 2. Personalreglement

- (1) Bestemmelser som etter loven fastsettes ved personalreglement, avtales mellom ledelsen for virksomheten og de tjenestemannsorganisasjonene der som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister. Det kan også inngås avtale om personalreglement for grupper av virksomheter.
- (2) Før avtale inngås, skal fagdepartementet treffe vedtak om hvilke statsansatte som skal ansettes av departementet eller beskikkes av Kongen.
- (3) Kongen fastsetter personalreglement for departementene og Statsministerens kontor. Utkast til reglement skal på forhånd forhandles mellom de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner etter lov om offentlige tjenestetvister § 3 første ledd og det departement 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 bestemmelser som etter loven skal fastsettes i personalreglement, og
 - 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 rett har fagdepartementet.)*
- (6) Ved opprettelse av ny virksomhet, sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter, kan det ansvarlige fagdepartement 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 i henhold til første ledd.

11. Midlertidig ansettelse

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Innledning

Tjenestemannsloven har 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 forsvarspersonell (lov 2. juli 2007 nr. 59) og lov om universiteter og høyskoler (lov 1. april 2005 nr. 15). Sistnevnte lov omfatter både universiteter og høyskoler i staten og utenfor. Denne loven inneholder et stort antall hjemler for midlertidig ansettelse.

11.1.2 Vilkår for midlertidig tilsetting

11.1.2.1 Embetsmenn

Tjenestemannsloven § 3 nr. 1 fastsetter at embetsmenn utnevnes fast i et embete, men kan konstitueres (det vil si ansettes midlertidig) i de tilfelle som er nevnt videre i bokstavene a til c. Bestemmelsen inneholder også en særregel om at man kan ta forbehold om endringer i embetets arbeidsområde eller virkekrets senere, dersom bestemte vilkår er oppfylt. Videre fremgår det av § 3 nr. 1 tredje ledd at fylkesmenn kan utnevnes på åremål. Hjemlene for å konstituere embetsmenn er i stor utstrekning identisk med de lovfestede hjemlene som gir adgang til å tilsette tjenestemenn midlertidig.

11.1.2.2 Tjenestemenn

Tjenestemannsloven § 3 nr. 2 fastslår utgangspunktet og hovedregelen om at tjenestemenn skal tilsettes fast i en stilling. Deretter nevnes i bokstavene a til e vilkår som må være oppfylt for at man 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 tilsettingsdokumentene 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.

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 utdanningsstilling eller åremålsstilling, jf. loven § 3 nr. 3.

11.1.2.3 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. I § 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.

Forskriften § 4 inneholder hjemmel for tidsbegrenset tilsetting i bestemte sykepleier- og hjelpepleierstillinger m.m. Paragraf 5 har særregler for vitenskapelig personale, og hjemler midlertidig tilsetting der det ikke har meldt seg søker som er kvalifisert. Paragraf 5a hjemler midlertidig tilsetting inntil 4 år for visse grupper tjenestemenn i Arbeids- og velferdsetaten.

Paragraf 5b hjemler midlertidig tilsetting i bistilling inntil 20 prosent av full stilling for undervisnings- og forskerstilling ved universitet eller høyskole. Denne hjemmelen åpner ikke for tilsetting på åremål i bistilling. Paragraf 5c inneholder hjemmel for midlertidig tilsetting 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 tilsetting for bestemt grupper tjenestemenn.

11.1.2.4 Tilsetting 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 tilsettinger 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 tilsetting mv., innstilling og ansettelse. Det er noe uklart hva unntaket fra § 3 innebærer. Unntaket kan først og fremst være ment som et unntak fra hovedregelen om at tjenestemenn og embetsmenn skal tilsettes fast (utnevnes). Det er også mulig at § 6 nr. 1 er slik å forstå at den er en selvstendig hjemmel for kortvarig, midlertidig tilsetting. 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.

11.1.2.5 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 en tjenestemann gjelder at tjenesten opphører uten oppsigelse dersom tjenestemannen er tilsatt for et bestemt tidsrom, på åremål eller i utdanningsstilling. 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. I tillegg til det som er lovbestemt, gjelder at tjenestemenn som er tilsatt for et bestemt tidsrom og som vikar, likevel ikke skal fratre uten oppsigelse, dersom sammenhengende tjenestetid overstiger fire år. Denne fireårsgrensen gjelder imidlertid ikke for åremåls- og utdanningsstillinger uansett tjenestetid. Andre midlertidige tjenestemenn må eventuelt sies opp etter tjenestemannslovens vanlige regler, jf. §§ 8, 9 og 10.

11.1.2.6 Innleie

Tjenestemannsloven inneholder bestemmelser om innleie. 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 således 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, § 3B nr. 4), avvikende forhandlingsordning i staten (§ 3A nr. 2) og fordi drøftingsrettigheter for staten er fastsatt i statens hovedavtale § 12, noe som medfører at drøftingsbestemmelser i lov både er nødvendige og ikke har noen naturlig plass i statsforvaltningen.

11.2 Tjenestemannslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre hovedregelen om fast ansettelse. Videre foreslår utvalget at adgangen til midlertidig ansettelse i hovedsak bør være den samme som etter arbeidsmiljøloven og foreslår derfor at reglene til en viss grad harmoniseres. Utvalget foreslår 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, eller for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Utvalget

mener at tolv månedersregelen 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 foreslår 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 foreslår at midlertidige arbeidsforhold skal opphøre ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet. Videre foreslår utvalget at lovens ordinære regler om opphør skal gjelde i avtaleperioden.

Utvalget foreslår innstramminger når det gjelder adgangen til å ansette på åremål. Videre foreslår utvalget at regler om åremål i hovedsak lovfestes, ikke forskriftsfestes.

Utvalget foreslår 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 foreslås regulert i arbeidsmiljøloven.

Det er også foreslått at søksmålsfrister ved, og virkninger av, ulovlig midlertidig ansettelse og innleie skal reguleres i loven. Dessuten foreslås det å si klart i loven at retten til å stå i stilling ved søksmål, ikke gjelder for innleid arbeidstaker eller midlertidig ansatt.

11.3 Departementets vurderinger og forslag

11.3.1 Hovedregler

Departementet legger til grunn at hovedregelen om fast ansettelse skal videreføres. I utgangspunktet er *departementet* også enig i at adgangen til midlertidig ansettelse må begrenses. Dette gjelder både lovens bestemmelser og, ikke minst, bestemmelser som i dag finnes i forskrift.

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. Det har vært en rekke avgjørelser av domstolene, for å avgrense adgangen til midlertidig ansettelse etter denne bokstaven. Det må likevel legges til grunn at en direkte overføring av begrepets innhold 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.

Departementet mener at ordlyden i uttrykket «*arbeidet er av midlertidig karakter*» ikke nødvendigvis dekker alle situasjoner hvor statlige virksomheter skal utføre midlertidige oppgaver. Det er således ikke åpenbart at ordlyden dekker situasjonen hvor en statlig virksomhet blir tildelt midler av Stortinget eller fagdepartementet, for å utføre bestemte

oppgaver i en periode. Man kan ikke akseptere en ordning hvor midlertidige ansettelser basert på slike forhold blir underkjent, fordi lovens uttrykk ikke eksplisitt dekker denne situasjonen. Selv om det er *departementets* mening at forslaget til ny bestemmelse blant annet må forstås slik at den dekker slike situasjoner, er det likevel nødvendig å tilføre loven en klar hjemmel. Det foreslås derfor at det uttrykkelig fastsettes adgang til midlertidig ansettelse når det bare er behov for tjenestemannen i et bestemt tidsrom. Dette vil etter vår mening skape den ønskede klarhet. Dette er følgelig ikke ment som en utvidelse, men en presisering og klargjøring av forslaget.

Departementet mener 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 videre at det innføres 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. 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 bestemmelsen.

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 punkt 11.3.6.

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, er ikke foreslått videreført. Denne bestemmelsen 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.

11.3.2 Midlertidig ansettelse i seks måneder

Departementet foreslår videre at det tas inn en bestemmelse om at det kan ansettes midlertidig for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Det antas at det i statsforvaltningen er et klart behov for en slik regel. Samtidig mener vi at perioden bør avgrenses til seks måneder, og det bør presiseres i lovteksten at det gjelder ved et uforutsett behov. I hovedsak viderefører dette gjeldende rett.

11.3.3 Drøftingsplikt

Etter mønster fra arbeidsmiljøloven har utvalget foreslått at det innføres 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 dersom partene ønsker dette, gjennom bestemmelsen i § 12 nr. 2. *Departementet* tar likevel opp forslaget fra utvalget ut fra et harmoniseringshensyn og for at statlige virksomheter på denne måte nøye skal vurdere behovet for midlertidige ansettelser.

11.3.4 Stillingsvern

Departementet forslår en endring i gjeldende rett ved at fireårsregelen for midlertidig ansatte endres til en treårsregel. Dette vil etter forslaget gjelde 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. I arbeidsmiljøloven har man nå innført både en fireårsregel og en treårsregel, avhengig av hjemmelen for midlertidig ansettelse. *Departementet* mener imidlertid, at en klar grense på tre år innebærer store fordeler fremfor alternative perioder, avhengig av hjemmel for midlertidig ansettelse. Som i dag skal sammenhengende ansettelsestid (tjenestetid) i virksomheten legges til grunn ved beregningen. En tjenestemann kan dermed oppnå status som fast ansatt etter mer enn tre års midlertidig ansettelse, dersom lovens vilkår ellers er oppfylt. Dette vil etter forslaget ikke gjelde midlertidig ansatt som er ansatt for å utføre praksisarbeid, i utdanningsstilling eller åremålsstilling.

11.3.5 Forskriftshjemmel

Det foreslås videre at det kan gis forskrift om adgang til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og for utdanningsstillinger. Det samme er foreslått for adgang til midlertidig ansettelse på Svalbard, slik som utvalget har foreslått. *Departementet* er imidlertid i tvil 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. Denne bestemmelsen 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 gjentakelse. Vi ber spesielt om høringsinstansenes syn på behovet for i tillegg å ha en egen, generell, forskriftshjemmel for adgang til midlertidig ansettelse på Svalbard.

Når det gjelder adgang til å gi forskrift om praksisarbeid og utdanningsstillinger, vil man 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 endres, noe som vil bli vurdert ved utarbeidelse av forskrift.

Departementet vil spesielt nevne at det ikke er 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 flere av bestemmelsene i forskriften § 3. Det kan sies å være usikkerhet knyttet til om en slik ordning dekker de behovene statlige virksomheter har for å utføre sine samfunnsoppdrag. Vi ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette.

11.3.6 Åremål

Som nevnt foreslår *departementet* at adgang til ansettelse av statsansatte på åremål skilles ut i en egen paragraf, slik som det er gjort i arbeidsmiljøloven. Nå er mange bestemmelser om åremål fastsatt i forskriften til tjenestemannsloven. Vi mener imidlertid at hovedreglene bør fastslås i loven. Som nå 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.

Vi mener at øverste leder i en virksomhet bør kunne ansettes på åremål. Det tidligere benyttede 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 foreslås videre at det enkelte departement skal kunne bestemme at øverste leder i en virksomhet kan ansettes på åremål. Det bør ikke lenger kreves at Kommunal- og moderniseringsdepartementet samtykker i dette. 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 videreføres fra gjeldende forskrift. Disse sistnevnte vilkårene er etter *departementets* mening helt sentrale, da ansettelse på åremål vil redusere lederens uavhengighet betydelig. Det er derfor nødvendig med en avgrensning, og den bør gjøres i lovteksten, og ikke i forskrift som i dag. Imidlertid mener vi at når det enkelte departement skal vurdere om åremål kan benyttes, bør regelen være klarere enn dagens forskriftstekst. Dette er både for å forenkle vurderingen og fordi feilaktig bruk av åremål i fremtiden vil kunne medføre at arbeidstakeren får rett til fast stilling, jf. lovutkastet § 38. Vi foreslår derfor at det spesielt bør nevnes at virksomheter som i hovedsak har tilsynsfunksjoner som del av sin oppgave ikke skal ha leder på åremål. En oversikt over slike virksomheter ble gitt i St.meld. nr. 17 (2002-2003), tabell 3.1. Det bør dessuten heller ikke kunne benyttes åremål der hvor det er viktig at lederen har en uavhengig stilling. Et krav om at det er «særlig» viktig, er det neppe grunn til fortsatt å stille. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

Loven bør også fastsette åremålsperiodens lengde på seks år og adgangen til maksimalt én gjentakelse. Det kan likevel 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 foreslås videre 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.

Departementet har ikke foreslått noen lovbestemmelse eller forskriftshjemmel i loven for å videreføre adgangen til å ansette i postdoktorstilling på åremål, slik som nå finnes i § 3 nr. 3 bokstav F i forskriften til tjenestemannsloven. Tjenestemannslovutvalget har ikke spesielt drøftet denne type stilling. Innenfor undervisnings- og forskningssektoren 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. Vi ber høringsinstansene vurdere om det er behov for å videreføre en egen bestemmelse om postdoktorstillinger i ny lov.

11.3.7 Opphør av midlertidig tjeneste

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 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. Forslaget 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.

Det legges til grunn at det fortsatt vil 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. 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. Dersom arbeidsoppgavene går over til å bli faste, må imidlertid arbeidstakeren finne seg i å konkurrere om stillingen. En arbeidstaker som er tatt inn i tjenesten etter en forenklet prosedyre (unntaksreglene, nå ofte kalt «administrativ tilsetning»), vil derimot ikke ha krav på å fortsette ut over perioden.

En åremålsansatt skal fratre uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp.

Som i dag skal tjenestemannen ha varsel om fratreden dersom tjenesten har vart mer enn ett år. Det presiseres når varsel skal anses for å være gitt og følgene av at fristen ikke er overholdt.

11.3.8 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse

Departementet foreslår videre at loven tilføres 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. 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 i den nye loven. 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 loven 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 utvilsomt. Retten kan likevel, etter krav fra en statsansatt eller innleid, bestemmes at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp eller innen åtte uker etter utløp av den midlertidige ansettelsen. *Departementet* antar at dette vil avklare rettstilstanden i statlig sektor.

11.3.9 Innleiebestemmelser

Departementet ser det slik at loven bør inneholde en helhetlig regulering av de fleste sentrale forhold. Utvalget 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. Vi følger likevel opp forslaget fra utvalget i lovutkastet, og ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette. En følge av dette forslaget er 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, foreslår vi at det tas inn henvisning i loven til de aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. 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 i så fall være en ny bestemmelse som ikke har en parallell i dagens tjenestemannslov.

Utvalget 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 tjenestetvistloven.

11.3.10 Departementets forslag til lovtekst

§ 9. Fast og midlertidig ansettelse

- (1) Statsansatt skal ansettes fast. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås
 - a) når arbeidet er av midlertidig karakter
 - b) når det bare er behov for statsansatt i et bestemt tidsrom
 - c) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)

- d) for praksisarbeid
 - e) for utdanningsstillinger
 - f) 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 tillitsvalgte, herunder grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.
 - (3) Statsansatt som er midlertidig ansatt etter første ledd bokstav a, b, c eller f, og har sammenhengende ansettelse 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, utdanningsstillinger og adgangen til midlertidig ansettelse ved tjeneste på Svalbard.

§ 10. Åremål for statsansatte

- (1) Åremål kan benyttes når det følger av lov eller vedtak i Stortinget. 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 departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. Øverste leder kan ikke ansettes på åremål 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.
- (3) Åremålsperioden skal være seks år. Det kan fastsettes en kortere periode i særlige tilfeller. Åremålsansettelse kan bare gjentas én gang for hver statsansatt i samme stilling.
- (4) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler 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 bokstavene a, b eller c.
- (2) Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister, 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 beskyttelse av statsansatte må i alle tilfelle respekteres.
- (4) Ved innleie etter denne paragraf gjelder reglene i § 9 tredje ledd tilsvarende.
- (5) For øvrig gjelder arbeidsmiljøloven §§ 14-12 a, 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 ikke skal sies 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 lov om offentlige tjenestetvister skal gjennomføre drøftinger før beslutning om innleie foretas.
- (2) For innleie som overstiger ti prosent av de ansatte, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten.
 - (3) Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

§ 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. I avtaleperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold.
- (2) Statsansatt som er ansatt på åremål etter § 10 fratrer uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp.
- (3) Statsansatt som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet. Varselet skal anses for å være gitt når det er kommet frem til statsansatt. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiver ikke kreve at statsansatt fratrer før en måned etter at varsel er gitt.

§ 38. *Virksomheter av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie*

- (1) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsene i §§ 9 eller 10, skal retten etter påstand fra statsansatt 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 statsansatte 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 statsansatte ikke har et fast arbeidsforhold dersom det etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.
- (3) Ved brudd på bestemmelsene i §§ 9, 10 eller 11, kan 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 innleid arbeidstaker, midlertidig ansatt eller konstituert embetsmann. Etter krav fra statsansatt eller innleid arbeidstaker, kan retten likevel bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp eller innen åtte uker etter utløp av arbeidsforholdet.

12. Prøvetid

12.1 Gjeldende rett

12.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 8 fastsetter at tjenestemannen er tilsatt på prøve de første seks måneder av arbeidsforholdet. Prøvetidsreglene gjelder både for fast og midlertidig tilsatte. Formålet er at arbeidsgiver, på et forsvarlig grunnlag, skal kunne finne ut om tjenestemannen er skikket for tjenesten.

Hovedregelen er at prøvetid som utgangspunkt 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 imidlertid bestemme at slik prøvetid også skal gjelde, selv om tjenestemannen går direkte over fra en annen statsstilling, jf. § 8 nr. 1 første ledd, andre setning. Etter gjeldende rett må stillingen i så fall være av en annen art enn den han eller hun kom fra. Et typisk eksempel vil være at den nye stillingen krever andre kvalifikasjoner. Etter gjelde 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 helt 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.

Det kan også avtales at prøvetid ikke skal gjelde, jf. § 8 nr. 1 første ledd tredje setning. Det er da snakk om en gjensidig avtale og ikke et vedtak av ansettelsesmyndigheten. På bakgrunn av den alminnelige regel om obligatorisk prøvetid ved første gangs ansettelse i statsforvaltningen, er avtale om at prøvetid ikke skal gjelde bare noe som skal brukes i spesielle tilfeller.

Tjenestemannen skal gjøres skriftlig kjent med prøvetidsreglene før tiltredelse og skal bekrefte underretningen skriftlig, jf. § 8 nr. 1 andre ledd.

12.1.2 Nødvendig veiledning og vurdering

Arbeidsgiver skal gi tjenestemannen nødvendig veiledning og vurdering av sitt arbeid under prøvetiden, jf. § 8 nr. 1 første ledd, fjerde setning. «*Nødvendig veiledning*» innebærer instruksjon og opplæring i hvordan arbeidsoppgavene skal utføres og hvilken tidsbruk og kvalitet mv. som forventes. «*Vurderinger av sitt arbeid*» må forstås som arbeidsgivers tilbakemeldinger til tjenestemannen om hvordan arbeidsgiver bedømmer arbeidsinnsatsen ut fra de krav som gjelder for stillingen og som blir utdypet under veiledning og opplæring. Hva som skal bedømmes som nødvendig i denne forbindelse vil avhenge av stillingens og arbeidets art, og tjenestemannens utdanning og erfaring. Arbeidsoppgaver som vedkommende må forventes å beherske med bakgrunn i utdanning eller praksis vil det normalt ikke være påkrevet å gi veiledning eller opplæring i. Lavere stilling eller liten erfaring fra tilsvarende arbeid vil derimot kunne tilsi mer veiledning og vurdering.

12.1.3 Oppsigelse i prøvetiden

I prøvetiden kan tjenestemannen sies opp med tre ukers frist så fremt vedkommende ikke kan

tilpasse seg arbeidet eller ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet, jf. § 8 nr. 2. Det må ha gått en viss tid av prøvetiden, og arbeidsgiver må ha benyttet denne tiden til å gi tilstrekkelig veiledning og vurdering, før en oppsigelse vil kunne bli bedømt saklig på grunnlag av manglende tilpasning til arbeidet eller manglende dyktighet eller pålitelighet.

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 i forhold til den enkelte stilling og tjenestemann må vurderes konkret. Tjenestemannens utdanning og erfaring vil telle med her, slik at blant annet høyere utdanning og lang erfaring normalt tilsier større 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.

12.1.4 Etatsopplæring

Tjenestemannsloven § 8 nr. 3 regulerer oppsigelse av tjenestemenn som er tilsatt med plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring. Betydningen av denne bestemmelsen er at hele opplæringsperioden anses som prøvetid, men gjelder bare de som er ansatt med en plikt til å gjennomgå en nærmere bestemt og tradisjonell etatsopplæring.

Etter ordlyden i § 8 nr. 3 må en oppsigelsen bygge på at den pliktige opplæringen ikke er fullført på en tilfredsstillende måte. 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 den totalvurderingen av vedkommendes skikkethet som skal legges til grunn.

Det er bestemt i § 8 nr. 3 siste setning at det ved reglement kan fastsettes på hvilken måte og etter hvilke kriterier det skal avgjøres om opplæringen er tilfredsstillende fullført eller ikke.

12.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å lovfeste at de første seks månedene av tjenestetiden skal være en prøvetid. Ansettelsesorganet skal likevel ha anledning til å bestemme noe annet. Utvalget foreslår at det i den nye loven innføres en adgang til å forlenge prøvetiden på grunnlag av arbeidstakerens fravær under prøvetiden, etter mønster av arbeidsmiljøloven. Skyldes fraværet arbeidsgivers forhold, skal det ikke være anledning til å forlenge prøvetiden. Utvalget peker på hovedformålet med prøvetiden; at arbeidsgiver skal kunne vurdere den ansattes tilpasning til arbeidet, faglige dyktighet og pålitelighet. Utvalget understreker også at oppsigelsesadgangen under prøvetiden skal være noe videre enn etter prøvetidens utløp.

12.3 Departementets vurderinger og forslag

12.3.1 Generelt

Departementet foreslår i all hovedsak å følge Tjenestemannslovutvalgets forslag til prøvetidsregler, og foreslår at prøvetiden fortsatt skal være seks måneder. Som i dag foreslås det at ansettelsesorganet skal ha anledning til både å fastsette kortere prøvetid, og at prøvetid ikke skal gjelde ved ansettelse.

12.3.2 Adgang til å forlenge prøvetiden

Departementet følger utvalget og forslår at arbeidsgiver, på bestemte vilkår, skal kunne forlenge prøvetiden på grunnlag av statsansattes fravær i prøvetiden. Hovedbegrunnelsen for å åpne adgang til en forlengelse av prøvetiden er å sikre at den faktiske prøvetiden blir så lang at arbeidsgiver har reell mulighet til å prøve den statsansattes tilpasning til arbeidet, faglige dyktighet og pålitelighet. Et langvarig fravær under prøvetiden vil ikke gi tilstrekkelig tid til en reell prøving. Etter *departementets* oppfatning vil det derfor være i både arbeidsgivers og den statsansattes interesse å legge et bedre grunnlag for en reell prøving. Helt kortvarig fravær bør ikke gi grunnlag for en forlengelse av prøvetiden, men det er arbeidsgiver som konkret må vurdere om det er behov for å forlenge prøvetiden.

Det vil ikke være anledning til å forlenge prøvetiden med mer enn den samlede lengden av fraværet. For at arbeidsgiver skal ha anledning til å forlenge prøvetiden må visse vilkår være oppfylt. Arbeidsgiver må for det første ved ansettelsen ha orientert den statsansatte skriftlig om adgangen til å forlenge prøvetiden. For det andre må den statsansatte ha blitt orientert om at arbeidsgiver vil forlenge prøvetiden innen prøvetidens utløp. For det tredje vil arbeidsgiver ikke kunne forlenge prøvetiden ved fravær som er forårsaket av arbeidsgiver selv.

12.3.3 Arbeidsgivers ansvar for veiledning og oppfølging i prøvetiden

Departementet foreslår ingen endringer i arbeidsgivers ansvar for å gi den nødvendige veiledning, vurdering og oppfølging i prøvetiden, slik dette er beskrevet under punktet 12.1.2. Arbeidsgiver må forklare hvilke forventninger som stilles til arbeidsutførelse og tilpasning mv. på en tydelig måte. Deretter er det viktig at den statsansatte får en reell mulighet til å rette opp manglende dyktighet mv. etter arbeidsgivers tilbakemeldinger. Klare tilbakemeldinger og tid og mulighet til å innrette seg etter arbeidsgiver anvisninger er spesielt viktig der arbeidsforholdet ikke utvikler seg tilfredsstillende.

12.3.4 Oppsigelse i prøvetiden

I tråd med gjeldende rett foreslår *departementet* at arbeidsgiver fortsatt skal kunne si opp en statsansatt i prøvetiden, forutsatt at minst ett av de tre vilkårene i lovforslaget er oppfylt. Etter forslaget kan den statsansatte sies opp på grunn av manglende tilpasning til arbeidet eller dersom vedkommende ikke tilfredsstiller 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. *Departementet* foreslår ingen endringer på dette punktet. Begrepene «*manglende tilpasning til arbeidet*» og «*ikke tilfredsstiller rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet*» er ment å gi uttrykk for det samme

rettslige innhold som i dag, selv om ordlyden er litt endret. Kravene må holdes opp mot den konkrete stillingen og virksomhetens oppgaver.

Rettspraksis viser at mangelfull veiledning og oppfølging fra arbeidsgiver side kan føre til at retten kjenner en oppsigelse i prøvetiden usaklig, når den er begrunnet i den statsansattes manglende faglige dyktighet, tilpasning til arbeidet eller pålitelighet.

Adgangen til å si opp en statsansatt med hjemmel i prøvetidsreglene, gjelder bare dersom vedkommende har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelsen innen prøvetidens utløp. *Departementet* foreslår en presisering av at det skal være tilstrekkelig med forhåndsvarsel, mens selve oppsigelsesvedtaket kan komme etter prøvetidens utløp. Etter *departementets* oppfatning vil dette bidra til at arbeidsgiver kan utnytte en større del av prøvetidens lengde til veiledning, vurdering og oppfølging, og at prøvetiden på denne måten blir mer reell. Den statsansatte får et forhåndsvarsel i tråd med forvaltningslovens krav til innhold mv. og får anledning til å uttale seg både om de faktiske og rettslige forhold som fremgår av forhåndsvarselet. Etter *departementets* oppfatning vil den statsansatte ha rett til å fortsette i stillingen fra han 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.

Forslaget bidrar også til å klargjøre et forhold som ikke går klart frem av gjeldende lov; om det er tilstrekkelig med forhåndsvarsel innen prøvetidens utløp eller om oppsigelsesvedtaket må foreligge senest på dette tidspunkt.

12.3.5 Etatsopplæring

Etatsopplæring var nokså utbredt da gjeldende tjenestemannslov ble vedtatt, men omfanget er nå betydelig redusert, særlig etter at store etater som det tidligere Televerket, Postverket og deler av NSB ble ført ut av statsforvaltningen. Det er likevel noen etater som fremdeles har etatsopplæring, og *departementet* mener det derfor er nødvendig å ha særskilte prøvetidsbestemmelser for disse etatsskolene. *Departementet* foreslår 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 under punkt 12.3.4, vil gjelde også her.

Departementet foreslår at det i personalreglement kan fastsettes nærmere regler for på hvilken måte og etter hvilke kriterier man skal avgjøre om opplæringen er fullført på en tilfredsstillende måte.

12.3.6 Departementets forslag til lovtekst

§ 15. *Prøvetid for statsansatte*

- (1) Ved ansettelse gjelder en prøvetid på seks måneder, med mindre ansettelsesorganet har fastsatt noe annet.
- (2) Dersom statsansatt 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 statsansatte 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) Statsansatt skal få nødvendig veiledning, oppfølging og vurdering av arbeidet i prøvetiden.
- (4) I prøvetiden kan statsansatt 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 statsansatt har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelse innen prøvetidens utløp.
- (6) Statsansatt med plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring, er ansatt på prøve inntil opplæringen er avsluttet, eller etter bestått prøve eller eksamen. 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 statsansatt etter §§ 19 og 20.

13. Oppsigelse og intern fortrinnsrett

13.1 Gjeldende rett

13.1.1 Oppsigelse i de første tjenestear

13.1.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 9 regulerer arbeidsgivers rett 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 skjønnet utøves av arbeidsgiver. 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.

13.1.1.2 Kravet til saklig grunn

Tjenestemannen kan etter § 9 sies opp når det foreligger «*saklig grunn*» i virksomhetens eller tjenestemannens forhold. Departementet legger til grunn at dette innebærer at det forvaltningsrettslige kravet til saklighet må være oppfylt, noe som også fremgår av lovforarbeidene. 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, dvs. myndighetsmisbruk.

13.1.1.3 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, kan begrunne oppsigelse som følge av virksomhetens forhold etter § 9. Ut fra forarbeidene og teori kan man se 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.

13.1.1.4 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 tilfredsstiller 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 blitt klart allerede under prøvetiden.

Videre kan oppsigelsesgrunner som fremgår av tjenestemannsloven § 10 nr. 2 om sykdom, kvalifikasjonsmangler 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 kvalifikasjonsmangler vil arbeidsgivers oppfølging av tjenestemannen ha betydning ved saklighetsvurderingen.

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 og utenfor tjenesten begått av tjenestemannen. Normalt skal det mer til før straffbare forhold utenfor enn i tjenesten kan medføre oppsigelse. Andre eksempler kan være brudd på lojalitetsplikt eller det man anser for ordrenekt. Ordrenekt kan være å nekte å utføre bestemte arbeidsoppgaver, delta i opplæring eller lignende. Urettmessig fravær fra arbeidet er også et klart brudd på tjenesteplikten.

13.1.2 Oppsigelse etter de første tjenesteår

13.1.2.1 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 arbeidsgiver reagere med ordensstraff og må benytte avskjed for å avslutte arbeidsforholdet.

13.1.2.2 Saklighetskrav

Det oppstilles ikke noe eget saklighetskrav i tjenestemannsloven § 10, slik som i tjenestemannsloven § 9, og det er heller ikke uttalt i forarbeidene at dette skal gjelde. På samme måte som ved oppsigelser etter § 9, må det forvaltningsrettslige saklighetskrav være oppfylt. Videre må vilkårene for oppsigelse som er opplistet i § 10 være til stede. En ytterligere saklighetsvurdering fremgår av § 13 nr. 1, såkalt intern fortrinnsrett, se nedenfor i punkt 15.1.5.

13.1.2.3 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 gikk ut på 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 krevd særskilt hjemmel. 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 budsjetterammer. Dersom det fattes 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 kan sies opp.

13.1.2.4 Unntak for åremåls- og utdanningsstillinger

Oppsigelsesgrunnene i § 10 nr. 1 om at stillingen er inndratt eller arbeidet falt bort, gjelder ikke ved 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 således ikke for disse gruppene. Disse tjenestemennene oppnår dermed ikke «sterkt stillingsvern».

13.1.2.5 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 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.

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 skjønnsmessige 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 kvalifikasjonsmangler. Dette innebærer at kvalifikasjonsmangler som kan avhjelpes innen et rimelig 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.

13.1.2.6 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, dvs. at det er saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold. Dette innebærer at det sterke stillingsvern etter § 10 nr. 1 og 2 ikke gjelder.

13.1.3 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 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. Det samme gjelder ved svangerskap og fødsel. Da denne faste praksisen er mer gunstig enn arbeidsmiljølovens regler, ble det i forarbeidene antatt at henvisningen til arbeidsmiljøloven var unødvendig. 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 lovhjemmel med en administrativ praksis.

13.1.4 Oppsigelsesfrister

Oppsigelsesfristene i tjenestemannsloven er plassert i ulike 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.

13.1.5 Intern fortrinnsrett

13.1.5.1 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. 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 del av saklighetsvurderingen ved oppsigelse etter tjenestemannsloven. Dette kalles gjerne «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 andre alternativ, eller blir avskjediget. Den interne fortrinnsretten inntreer når arbeidsgiver vurderer oppsigelse av én eller flere bestemte tjenestemenn, og opphører når oppsigelsesvedtaket er truffet.

13.1.5.2 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 konstruere 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 lønsmessig 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 fratreges*». Fortrinnsretten skal ikke kunne benyttes for å skaffe seg et avansement, hverken når det gjelder lønn eller tittel. I teori og praksis er det også blitt anført 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.

13.1.5.3 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. Dersom tjenestemannen ikke er i stand til å kvalifisere seg innen den fastsatte fristen, er forutsetningen for tilsettingen borte.

13.1.5.4 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 kvalifikasjonsmangler 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 andre

ledd. Arbeidsgiver er da fritatt fra sin 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. Stillingen blir da ikke kunngjort.

13.1.5.5 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 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.

13.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

13.2.1 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

Utvalget har foreslått at arbeidstakere skal kunne sies opp på når det er saklig begrunnet i virksomhetens forhold. Utvalget foreslår at dette skal gjelde uavhengig av hvor lenge arbeidstaker har vært ansatt. Utvalget foreslår at en oppsigelse som skyldes virksomhetens forhold ikke er saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har en annen passende stilling i virksomheten å tilby arbeidstakeren. Videre foreslår utvalget at arbeidsgiver må foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstaker før oppsigelse gis.

13.2.2 Oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold

Utvalget foreslår at arbeidstaker skal kunne 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, på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen eller gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Dette er delvis en videreføring av gjeldende rett. Forslaget innebærer en utvidelse av oppsigelsesadgangen for faste og midlertidige ansatte som har vært sammenhengende ansatt i mer enn henholdsvis to eller fire år. Samtidig er det en viss innskrenking av adgangen til oppsigelse for faste og midlertidige ansatte som har vært sammenhengende ansatt i mindre enn to eller fire år.

Utvalget foreslår at arbeidstakere som vurderes oppsagt på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler, om mulig skal tilbys annen passende stilling i virksomheten. Dette er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler om intern fortrinnsrett.

13.2.3 Oppsigelsesfrister

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre oppsigelsesfristene som gjelder i dag. Når det gjelder oppsigelse i prøvetiden foreslår utvalget at fristen settes til én måned.

13.3 Departementets vurderinger og forslag

13.3.1 Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

13.3.1.1 Vilkår for oppsigelse

Etter gjeldende tjenestemannslov vil oppsigelsesgrunnlaget avhenge av hvor lenge tjenestemannen har vært ansatt. Etter prøvetiden og inntil to års sammenhengende tjeneste for fast ansatte og fire års sammenhengende tjeneste for midlertidig ansatte, kan tjenestemannen blant annet sies opp når det har saklig grunn i virksomhetens forhold. Etter henholdsvis to eller fire år kan tjenestemannen sies opp når stillingen inndras eller arbeidet faller bort.

Departementet viser til at Tjenestemannslovutvalget har foreslått en harmonisering med arbeidsmiljøloven når det gjelder oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Forslaget går nærmere bestemt ut på at arbeidstaker kan sies opp når det er saklig begrunnet i virksomhetens forhold, uavhengig av hvor lenge vedkommende har vært ansatt. Det legges til grunn at kravet til saklighet skal være det samme som etter arbeidsmiljøloven.

Departementet er enig med utvalget i at de samme oppsigelsesreglene bør gjelde for faste og midlertidige ansatte, uavhengig av hvor lenge de har vært ansatt. *Departementet* viser i denne forbindelse til arbeidsmiljøloven kapittel 13 som regulerer vern mot diskriminering. Det følger av arbeidsmiljøloven § 13-1 at diskrimineringsforbudet 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 bestemmelsen om opphør. Utvalget har pekt på at det kan stilles spørsmål ved om de hensyn som ligger til grunn for forskjellsbehandlingen av faste og midlertidige ansatte i tjenestemannsloven, er forenlig med de hensyn som kommer til uttrykk i diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven. *Departementet* har ikke vurdert forholdet til diskrimineringsforbudet nærmere i forbindelse med høringen, men mener uansett at det ikke er grunn for å opprettholde et skille hvor midlertidig ansatte må ha jobbet dobbelt så lenge som fast ansatte for å få samme stillingsvern.

Ordlyden i utvalgets forslag, om at oppsigelsen må være saklig begrunnet i virksomhetens forhold, tilsvarer i hovedsak gjeldende lovs § 9. Forslaget innebærer at det gis en rundere formulering enn den som er benyttet i gjeldende lovs § 10 nr. 1, hvor kriteriene er at stillingen inndras eller arbeidet faller bort. Utvalget har blant annet pekt på at alternativet om at «stillingen inndras» i dag har et uklart meningsinnhold, fordi stillingshjemmelssystemet ble opphevet i 1997. *Departementet* mener imidlertid at mer konkrete kriterier, som i dag benyttes i § 10 nr. 1, kan være klargjørende og innebære en viss forutberegnelighet. Forståelsen av de ulike vilkårene, for eksempel når arbeidet er falt bort, vil uansett måtte bero på skjønn. Fordelen med en noe rundere formulering, som saklig grunn i virksomhetens forhold, er at rettsregelen blir mer dynamisk. *Departementet* legger til grunn at de forhold i virksomheten som kan gi grunnlag for oppsigelse uansett vil være de samme, uavhengig av hvilken ordlyd som benyttes. Eksempelvis vil fortsatt bortfall av arbeid, enten det skyldes manglende etterspørsel etter tjenester eller budsjettkutt, med følgende reduksjon i antall stillinger, gi grunnlag for oppsigelse.

Tjenestemannslovutvalget foreslår videre at en oppsigelse ikke er 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 er at utvalget ikke foreslår at det skal stilles krav om at arbeidstakeren må ha ett års ansettelsestid før arbeidsgivers plikt inntre. *Departementet* er enig med utvalget i at arbeidsgivers omplasseringsplikt bør gjelde uavhengig av ansettelsestid. Dette bidrar til en forenkling ved at det ikke er behov for å beregne ansettelsestidens lengde og 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. *Departementet* foreslår at det gis forskrift med nærmere bestemmelser om innholdet i begrepet «annen passende stilling». Det kan også i forskrift fastsettes at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i nærmere bestemte stillinger. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, ny forskrift til loven.

Videre foreslår Tjenestemannslovutvalget at arbeidsgiver må foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstakeren, før oppsigelse gis. *Departementet* viser på den ene side til at en slik interesseavveining vil styrke statsansattes rettsstilling, 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.

På den annen side vil *departementet* peke på at innføringen av en interesseavveining i realiteten vil kunne bli vanskelig å praktisere dersom domstolene skal kunne overprøve klageinstansens vurdering. Når man skal avveie interessene mellom den statlige virksomheten, som i kontraktsforholdet vil være den sterke part, og en statsansatt som står i fare for å bli arbeidsløs, og kan få vansker med å skaffe seg ny jobb, vil den statsansattes interesser lett kunne bli avgjørende. I så fall vil dette kunne medføre at det blir vanskeligere å gjennomføre omstillinger og nedbemanning, med mindre hele virksomheten legges ned. Tjenestemannslovutvalget peker imidlertid på at virksomhetens behov for å omorganisere må kunne ha gjennomslagskraft selv om en oppsigelse rammer den enkelte arbeidstaker hardt. Utvalget fremholder at innføringen av en interesseavveining derfor ikke vil være til hinder for å gjennomføre politiske beslutninger om omorganiseringer eller beslutninger om endringer eller bortfall av tjenestetilbud. *Departementet* viser til at det finnes mye rettspraksis som tar standpunkt til hvordan en slik interesseavveining skal foretas, men ikke fra statlig sektor. Det er derfor usikkert hvordan domstolene vil stille seg til en slik lovendring for statsforvaltningen. Et alternativ vil kunne være å legge inn en begrensning av domstolenes kompetanse i loven, for eksempel at domstolen ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining. Dette vil i så fall innebære en innskrenkning av domstolenes prøvingsrett sammenlignet med kommunal og privat sektor.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på forslaget om å harmonisere oppsigelsesreglene med arbeidsmiljøloven.

13.3.1.2 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. *Departementet* er enig med utvalget, og 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 åremåls- eller utdanningsstillinger skal ha et sterkere vern enn andre midlertidig ansatte. *Departementet* foreslår at særreguleringen oppheves for begge gruppene og at de omfattes av det regulære oppsigelsesvernet. *Departementet* mener, på samme måte som utvalget, at det ved saklighetsvurderingen bør legges vekt på hvor lang periode som gjenstår av åremålsperioden eller utdanningsstillingen.

13.3.1.3 Departementets forslag til lovtekst

§ 19. Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

- (1) Statsansatt 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 statsansatt. 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.
- (3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter andre ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

13.3.2 Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

13.3.2.1 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 kvalifikasjonsmangler 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. Etter henholdsvis to eller fire år er det ikke adgang til oppsigelse på grunn av kritikkverdige forhold. Dette omtales 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 er noen tungtveiende hensyn som begrunner en slik forskjell som i dag, 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 varige kvalifikasjonsmangler. I tillegg er *departementet* enig med utvalget i at dagens regel om at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende av andre grunner er varig uskikket for stillingen, bør endres til at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen. *Departementet* understreker at dette ikke er ment å innebære noen realitetsendring av oppsigelsesgrunnlaget, men bidrar til en klarere ordlyd.

Tjenestemannslovutvalget har videre foreslått at det skal være oppsigelsesgrunnlag at arbeidstaker gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Dette innebærer en utvidelse av oppsigelsesadgangen for de som har vært ansatt i mer enn to eller fire år. *Departementet* er enig med utvalget i at det er behov for en utvidet adgang til oppsigelse ved kritikkverdige forhold. Samtidig peker *departementet* på at det stilles særskilte krav til ansatte i staten, som nettopp begrunner et visst vern mot oppsigelse i slike tilfeller. 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, har imidlertid heller ikke statsansatte nødvendigvis et beskyttelsesverdig behov mot å bli sagt opp. I tråd med utvalgets anbefaling, foreslår *departementet* at oppsigelsesadgangen utvides til også å gjelde dersom statsansatte gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.

Departementets forslag når det gjelder oppsigelse på grunn av statsansattes forhold, innebærer en utvidelse av oppsigelsesadgangen for fast og midlertidig ansatte som har vært sammenhengende ansatt i mer enn henholdsvis to eller fire år. Samtidig innebærer forslaget en viss innskrenkning av adgangen til oppsigelse for fast og midlertidig ansatte som har vært sammenhengende ansatt i mindre enn to eller fire år. *Departementet* vil peke på at selv om oppsigelsesadgangen utvides noe, vil statsansatte likevel i realiteten ha et sterkt oppsigelsesvern. Statsansatte kan fortsatt ikke sies opp ved alle kritikkverdige forhold. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven vil fortsatt komme til anvendelse, i tillegg til de særlige saksbehandlingsregler som vil følge av loven for statsansatte. I tillegg er oppsigelsesfristene for statsansatte lengre enn for andre arbeidstakere.

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. Videre presiserer *departementet* at det alminnelige forvaltningsrettslige saklighetskravet under enhver omstendighet vil gjelde ved oppsigelse.

13.3.2.2 Tilbud om annen passende stilling

Etter gjeldende rett skal arbeidsgiver før oppsigelse, tilby tjenestemann som vurderes sagt opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler, annen passende stilling i virksomheten.

Forutsetningen er at tjenestemannen har minst ett års sammenhengende tjenestetid. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å videreføre arbeidsgivers plikt til å tilby annen passende stilling, men foreslår å fjerne kravet om at arbeidstakeren må ha minst ett års ansettelsestid. *Departementet* viser til punkt 13.3.1.1 hvor dette spørsmålet er omtalt i forbindelse med oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. *Departementet* foreslår å videreføre arbeidsgivers plikt til å tilby annen passende stilling, og at kravet til ett års ansettelsestid fjernes. *Departementet* foreslår at det gis forskrift med nærmere bestemmelser om innholdet i begrepet «annen passende stilling». Det kan også i forskrift fastsettes at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i nærmere bestemte stillinger. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av, og høring om, ny forskrift til loven.

13.3.2.3 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 fast og langvarig praksis om at statsansatte 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 mv. 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, 15-9 og 15-10 også gjelder for tjenestemenn, kommer til uttrykk på ulike måter. I § 1 i forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven 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 forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven, og kommer dermed direkte til anvendelse. I likhet med utvalget, mener *departementet*, 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.

13.3.2.4 Departementets forslag til lovtekst

§ 20. Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

(1) Statsansatt kan sies opp når vedkommende

- a) ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom
 - b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen
 - c) på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen
 - d) gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.
- (2) Skyldes oppsigelsen forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, skal statsansatt før oppsigelse gis, om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten.
- (3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter andre ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

§ 21. *Oppsigelse eller avskjed på grunn av sykdom m.m. for statsansatte og embetsmenn*

For oppsigelsesvern ved sykdom, svangerskap og etter fødsel eller adopsjon, og ved militærtjeneste mv. gjelder arbeidsmiljøloven §§ 15-8 til 15-10. Det samme gjelder for avskjed av embetsmann etter § 27 bokstav a eller b.

13.3.3 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 særregulering for denne gruppen ansatte.

Departementet har ikke sikre tall for hvor mange tjenestemenn som er omfattet av bestemmelsen, og kan derfor ikke fastslå om det fortsatt er behov for å opprettholde en særregulering på dette området. Behovet vil også avhenge av hvilke oppsigelsesregler *departementet* foreslår. 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. 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 gjentatt krenkelse av tjenesteplikter, vil ikke dette fullt ut ivareta behovet for å kunne si opp tjenestemenn i slike stillinger ved andre kritikkverdige forhold.

Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på behovet for å videreføre en særregulering for ansatte i ledende stillinger ved anlegg eller virksomhet av forretningsmessig art.

13.3.4 Oppsigelsesfrister

13.3.4.1 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 fristen 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 medfører en dobbelt så lang oppsigelsesfrist i prøvetiden som for 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 peker *departementet* 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. *Departementet* ber om høringsinstansenes syn på oppsigelsesfristens lengde 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 etter to års ansettelse. I dag gjelder seksmånedersfristen først etter fire års midlertidig ansettelse. En alternativ reguleringsmåte er, etter *departementets* syn, at seksmånedersfristen gjelder for midlertidig ansatte etter tre år. *Departementet* viser likevel til punkt 13.3.1.1 hvor det foreslås likt oppsigelsesgrunnlag for faste og midlertidige ansatte uavhengig av ansettelsestid, med henvisning til diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven. *Departementet* ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

I tjenestemannsloven fremgår de ulike oppsigelsesfristene i flere bestemmelser. *Departementet* foreslår at alle oppsigelsesfristene samles i én bestemmelse.

13.3.4.2 Ansettelsestid

Etter gjeldende rett skal regler om beregning av tjenestetid fastsettes i 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 beregningen av tjenestetid og om eventuell medregning av tjenestetid fra andre virksomheter, fastsettes i loven. *Departementet* foreslår at begrepet «tjenestetid» endres til «ansettelsestid», uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring.

13.3.4.3 Departementets forslag til lovtekst

§ 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) Statsansatt har alltid rett til å si opp sin stilling. Ved oppsigelse fra statsansatt 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 fra den tidligere virksomhet medregnes.
- (3) Kongen kan gi forskrift om beregningen av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid.

14. Ekstern fortrinnsrett og Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten. Fortrinnsrett for deltidsansatte.

14.1 Gjeldende rett

14.1.1 Ekstern fortrinnsrett

14.1.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 regulerer såkalt ekstern fortrinnsrett. Det vil si fortrinnsrett til annen passende stilling i staten ved oppsigelse. De oppsigelsesgrunnene som kan utløse ekstern fortrinnsrett er de samme som gjelder for 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 forsvarlig å utføre sin tjeneste eller at vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Tjenestemann som sies opp med hjemmel i § 10 nr. 4 har også fortrinnsrett.

Kravet om at tjenestemannen er sagt opp, er i regelverket fraveket for enkelte spesielle vikariater 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.

14.1.1.2 Tjenestetid og annen passende stilling

Fast tjenestemann må ha vært tilsatt sammenhengende i minst to år og midlertidig tjenestemann sammenhengende i minst fire år, før ekstern fortrinnsrett kan hevdes.

Tjenestetiden må være avvirket «i staten», ikke bare i virksomheten. 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.

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 fastsetter at tjenestemannen så vidt mulig skal tilbys «annen passende stilling i staten». Tjenestemannen må imidlertid selv søke på stillinger som blir kunngjort ledig og hevde fortrinnsrett til disse. Annen passende stilling i staten betyr stillinger i statsforvaltningen. Hva som 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. Tjenestemannen må videre være faglig og personlig kvalifisert for stillingen. I forskriften § 7 nr. 1 fremgår 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 videre gitt flere nærmere regler om fortrinnsrett.

14.1.1.3 Kvalifikasjonskrav og tilleggsutdanning

I § 13 nr. 3 fastslås kravet om at tjenestemannen må ha de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen og adgang til fravikelse av kravet dersom hensiktsmessig tilleggsutdanning kan rette på dette, se ovenfor punkt 14.1.5.3.

14.1.1.4 Forskriftshjemmel

Med hjemmel i § 13 nr. 4 er det gitt forskrifter med 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 fratse. 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.

14.1.1.5 Opplysningsplikt, varighet og bortfall av fortrinnsretten

I § 13 nr. 5 første ledd er det fastsatt at dersom en tjenestemann vurderes sagt opp, jf. vilkårene i § 13 nr. 1, skal vedkommende gjøres kjent med sine rettigheter. Denne opplysningsplikten må påligge tjenestemannens arbeidsgiver. Opplysningsplikten gjelder alle rettigheter etter paragrafen, således også om følger av eventuelt avslag på tilbud om passende stilling. Annet ledd bestemmer at dersom tjenestemannen får tilbud om ny, passende stilling, faller fortrinnsretten bort dersom denne ikke aksepteres innen 14 dager. Dette omfatter både tilbud om ny passende stilling i virksomheten (intern fortrinnsrett) og ny 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 fratse 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 fratreden, jf. forskriften § 7 nr. 3.

14.1.2 Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

Tjenestemannsloven § 5 nr. 4 inneholder en regel som legger tilsettingsmyndigheten til Kongen i de tilfeller hvor tilsettingsmyndigheten ikke ønsker å tilsette en søker som gjør fortrinnsrett gjeldende. Kongen bestemmer da hvem som skal utøve tilsettingsmyndigheten. Dette er gjort gjennom opprettelse av Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten, som er hjemlet i forskrift til tjenestemannsloven § 8. Dette gjelder også der retten til å ansette er fastlagt i egen lov.

Det vil si at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten avgjør saker hvor en arbeidstaker kan hevde ekstern fortrinnsrett, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til 5 og forskrift til tjenestemannsloven § 7. Rådet avgjør ikke saker om intern fortrinnsrett eller der tjenestemannen benytter den eksterne fortrinnsretten til å søke ny, kunnngjort stilling i samme virksomhet og vedkommende ennå ikke har fratrudd sin stilling. Rådet avgjør heller ikke saker hvor et departement er tilsettingsmyndighet. I de sistnevnte sakene gir rådet kun en uttalelse. Rådet avgjør heller ikke tilsetninger som er unntatt fra reglene om tilsetting i tjenestemannsloven § 5.

Dersom rådet tilsetter vedkommende, er avgjørelsen bindende og kan ikke påklages av den aktuelle virksomhet. Rådet avgjør sakene med bindende virkning, jf. forskriften § 7 nr. 5

andre ledd og nr. 7 andre ledd. Avgjørelsen omfattes dessuten av forvaltningsloven § 3 andre ledd andre punktum, og kan ikke påklages av en søker som ikke blir tilsatt i stillingen.

14.2 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 gjelder derfor i staten 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 § 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.

14.3 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget har foreslått at arbeidstakere som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold skal ha fortrinnsrett til annen passende stilling i staten. Utvalget foreslår at fortrinnsretten skal gjelde i to år fra oppsigelsestidspunktet. Videre foreslår utvalget å avvikle Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

14.4.1 Ekstern fortrinnsrett og Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten

14.4.1.1 Ekstern fortrinnsrett

Departementet foreslår at en ordning med fortrinnsrett til ny stilling i staten videreføres. Vi har vurdert forslaget om at slik fortrinnsrett bare skal kunne benyttes dersom den ansatte blir sagt opp på grunn av «virksomhetens forhold», det vil si som følge av det som nå betegnes som bortfall av arbeid eller inndragning av stilling. Slik fortrinnsrett kan dermed ikke benyttes dersom den ansatte blir sagt opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel, slik som i dag. Det kan reises spørsmål ved om dette er i samsvar med det grunnleggende prinsippet om inkluderende arbeidsliv og den avtalen som er inngått om dette. Dersom det legges til grunn at fortrinnsretten kan gjøre det noe lettere for disse gruppene å komme tilbake til arbeidslivet, kan det være betenkelig å fjerne denne. En arbeidstaker som mister sin stilling som følge av sykdom, kan muligens utføre en annen type arbeid i en annen virksomhet eller gjenvinne

(deler av) normal helsetilstand. En arbeidstaker som mister sin stilling som følge av kvalifikasjonsmangel, for eksempel en sjåfør som mister sitt førerkort eller en arbeidstaker som mister sin sikkerhetsklarering, vil kanskje raskere kunne returnere til arbeidslivet ved hjelp av fortrinnsretten. Vi ber spesielt om høringsinstansenes syn på fortrinnsrett ut fra forskjellige oppsigelsesgrunnlag.

Viktig er også 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. Vi viser til 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 skal i all hovedsak videreføres i ny lov. Av dette følger 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». Dette spørsmålet vil bli nærmere vurdert i forbindelse med gjennomgang av embetsmannsordningen.

Departementet har videre merket seg utvalgets forslag om harmonisering med arbeidsmiljølovens bestemmelse når det gjelder vilkåret om at arbeidstakeren må ha vært sammenhengende ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år. Forslaget er tatt inn i lovteksten. Det foreslås videre at fortrinnsretten skal gjelde i to år fra oppsigelsestidspunktet, uten at dette er nærmere begrunnet. 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. Forslaget avviker altså fra gjeldende rett også når det gjelder utstrekning i tid. Vi tar likevel opp utvalgets forslag, men ber høringsinstansene særlig vurdere konsekvensene av dette forslaget. Vi ber om at høringsinstansene vurderer 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 ber vi om at høringsinstansene vurderer 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 underretningsplikt, bortfall av fortrinnsretten ved manglende aksept innen 14 dager og alminnelig kvalifikasjonsvurdering mellom flere søkere med fortrinnsrett, foreslås videreført.

Departementet foreslår også at det fortsatt skal være lovhjemmel for at Kongen kan gi nærmere regler om fortrinnsrett i forskrift. Dette må blant ses i sammenheng med forskriftsbestemmelser knyttet til begrepet «annen passende stilling», se omtale til §§ 19 og 20. *Departementet* vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med utarbeidelse av og høring om ny forskrift til loven.

14.4.1.2 Tilsettingsrådet for overtallige

Departementet er av den oppfatning at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke bør videreføres i ny lov. Rådet ble opprettet for å gjøre fortrinnsrettsordningen mer effektiv, og det kan trolig hevdes at det har fungert slik. 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, avgjørelser fattes utelukkende etter skriftlig behandling og ordningen fratar virksomhetene ansvar. Vi er av den oppfatning at slike saker ikke lenger bør 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.

14.4.1.3 Departementets forslag til lovtekst

§ 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten

- (1) Statsansatt som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold (*evt. også fordi den statsansatte 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*) har fortrinnsrett til annen passende stilling i staten.
- (2) Fortrinnsretten gjelder for statsansatt som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år.
- (3) Fortrinnsretten gjelder inntil to år fra oppsigelsestidspunktet.
- (4) Ved underretning om oppsigelse skal statsansatt gjøres kjent med fortrinnsretten etter denne paragraf.
- (5) Fortrinnsretten faller bort dersom statsansatt 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 paragraf gjelder tilsvarende for embetsmann uansett tjenestetid, dersom avskjeden skyldes at
 - a) embetsmannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste
 - b) embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen.
- (8) Reglene gjelder ikke for konstituert embetsmann og heller ikke til embete eller stilling som besettes 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.

14.4.2 Fortrinnsrett for deltidsansatte

14.4.2.1 Om fortrinnsrett for deltidsansatte

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse som arbeidsmiljøloven § 14-3 tas inn i den nye loven. Årsaken til dette er blant annet at det er ønskelig at sentrale bestemmelser kan finnes i loven, slik at man ikke er henvist til å lete i annet lov- eller regelverk for å finne disse.

Videre inneholder arbeidsmiljøloven § 14-3 en bestemmelse om prioritering av forskjellige typer fortrinnsrett, som ikke er relevant i staten, samtidig som forholdet til statens fortrinnsrettsordninger ikke er regulert. I tillegg til dette er det i staten adgang til å gi nærmere regler om fortrinnsrett i forskrift, men dette finnes ikke i dag for fortrinnsrett for deltidsansatte, heller ikke ved bruk av bestemmelsen i staten. *Departementet* foreslår derfor at det gis adgang til å gi forskrift om fortrinnsrett også for deltidsansatte.

Tvister om slike saker skal fortsatt avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jf. arbeidsmiljøloven § 17-2. Det fastslås også eksplisitt, ved henvisninger, at rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid for statsansatte som er deltidsansatte reguleres av arbeidsmiljøloven §§ 14-4 a og 14-4 b.

Bestemmelsene som er nevnt i dette punktet, omfatter ikke embetsmenn eller tjenestemenn som beskikkes av Kongen, men er i all hovedsak heller ikke av praktisk interesse for disse, da dette normalt utelukkende vil være heltidsstillinger.

14.4.2.2 Departementets forslag til lovtekst

§ 13. Fortrinnsrett for deltidsansatte

- (1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten.
- (2) Fortrinnsretten er betinget av at statsansatt er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.
- (3) Fortrinnsrett etter § 24 første ledd går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.
- (4) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om fortrinnsrett etter denne paragraf.
- (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.

15. Ordensstraff

15.1 Gjeldende rett

15.1.1 Generelt

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. Embetsmenn som er dommere og tjenestemenn som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet kan ikke ilegges ordensstraff, jf. § 14 nr. 1. Vedtak om ordensstraff er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 andre ledd.

15.1.2 Vilkår for å ilegge ordensstraff

Ordensstraff kan ilegges for overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse 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). Ileggelse av ordensstraff forutsetter 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 unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter, eller at adferden på annen måte var utilbørlig i forhold til stillingen.

Eksempel på forhold som kan falle inn under § 14 nr. 1 bokstav a), overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter, kan være mindre økonomiske misligheter i tjenesten, ulovlig bruk av tjenestebil eller brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Hva som er utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som kan føre til at en embets- eller tjenestemann ilegges ordensstraff etter § 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.

15.1.3 Aktuelle reaksjonsformer

Som ordensstraff kan embets- og tjenestemenn ilegges skriftlig irettesettelse eller tap av ansiennitet fra én måned til to år, jf. § 14 nr. 2. Tjenestemenn kan videre som ordensstraff, enten varig eller for en begrenset tid, settes ned i en lavere stilling.

En skriftlig irettesettelse må i tillegg til å være skriftlig, også fremtre som en ordensstraff, både ved at den ilegges av tilsettingsorganet, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 3, og ved at den ilegges i henhold til saksbehandlingsreglene i tjenestemannsloven § 18 og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. En alminnelig tjenestlig tilrettevisning er ikke en ordensstraff, jf. § 14 nr. 2 tredje ledd. 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 tale om tap av ansiennitet i lønnsammenheng, i forhold til opprykk (såkalt konkurranseansiennitet), og ved fungering i høyere stilling.

Nedsettelse i lavere stilling innebærer at tjenestemenn kan settes ned i både 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 degraderingen totalt sett fremstår som et midlere alternativ.

15.1.4 Registrering og sletting av ordensstraff. Rett til innsyn

Ordensstraff skal føres på rulleblad eller personalkort, og det skal fastsettes ved reglement når anmerkningen skal slettes, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 3 første ledd. I praksis blir det gjerne bestemt i personalreglement at en ordensstraff skal slettes etter tre eller fem år. Det er kun formell ordensstraff som skal registreres. Med rulleblad eller personalkort menes registre som føres over tjenestemenn i virksomheten. 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. I henhold til praksis synes det imidlertid uavklart hvorvidt en tidligere ordensstraff som er eller skulle vært slettet, kan virke som et skjerpene element dersom tjenestemannen begår nye forseelser. Spørsmålet er ikke behandlet særskilt i forarbeidene til tjenestemannsloven. Enhver tjenestemann kan forlange utskrift av sitt rulleblad eller personalkort, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 3 andre ledd.

15.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget har foreslått at ordningen med ordensstraff delvis videreføres. Utvalget har foreslått at arbeidstaker som overtrer eller unnlater å oppfylle sine tjenesteplikter, eller som ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, kan ilegges ordensstraff. Som ordensstraff kan arbeidstaker ilegges ansiennitetstap fra én måned til to år eller omplasseres til annen stilling. Utvalget har foreslått at begrepet endres fra ordensstraff til disiplinærvedtak.

15.3 Departementets vurderinger og forslag

15.3.1 Skriftlig advarsel

Departementet mener at en form for ordensstraff bør videreføres. For embetsmenn er den eneste praktiske reaksjonsform skriftlig irettesettelse eller advarsel, ikke tap av ansiennitet fra én måned til to år. For denne gruppen er ordensstraff også den eneste formelle reaksjonen før en eventuell avskjed. Dette tilsier en videreføring for denne gruppen.

Departementet har et klart inntrykk av at også for tjenestemenn er den praktiske reaksjonsform i dag skriftlig irettesettelse. Andre reaksjonsformer benyttes trolig i begrenset grad, og det blir da et spørsmål om disse reaksjonsformene skal opprettholdes med et slikt snevert anvendelsesområde. For særskilte områder finnes egne disiplinærmyndigheter, som for eksempel lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet. Bestemmelsene i slik særlovgivning vil uansett ikke bli berørt av forslaget her. Andre reaksjonsformer enn skriftlig irettesettelse krever også bestemmelser om oppsettende virkning (iverksettelse), som nå er tatt inn i tjenestemannsloven § 19. Dette komplisere regelverket ytterligere.

Adgangen til å ilegge ordensstraff som tap av ansiennitet fra én måned til to år, baserer seg blant annet på det lønssystemet som gjaldt i staten frem til 1991. Nedsettelse, varig eller for en begrenset tid, i lavere stilling er også først og fremst knyttet opp mot et rigid stillingssystem.

Departementet mener at ordensstraff som skriftlig advarsel også bør videreføres for statsansatte, men at det ikke lenger er et tilstrekkelig stort behov for andre typer ordensstraff, som etter vårt inntrykk benyttes i svært begrenset utstrekning. En overgang til skriftlig advarsel som den eneste form for ordensstraff vil også medføre betydelige forenklinger i regelverket, inkludert bestemmelser om klage, søksmål og oppsettende virkning.

Departementet foreslår derfor at en bestemmelse om skriftlig advarsel videreføres i ny lov. Begrepet «ordensstraff» blir da ikke lenger nødvendig å benytte som et samlebegrep for flere forskjellige typer reaksjoner. Bestemmelsen bør derfor utelukkende omtale skriftlig advarsel. Fortsatt bør reaksjonen kunne benyttes for overtredelse av tjenesteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter, og dessuten for utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.

Departementet har også vurdert om det er grunnlag for helt å fjerne denne reaksjonsformen, men er blitt stående ved at det fremdeles er et behov for en alvorlig formell reaksjon, uten at dette skal medføre tap av stilling. Normalt vil en slik reaksjon medføre den ønskede endring i adferd hos arbeidstakeren, men dersom dette ikke skjer, kan strengere reaksjon følge. En uformell advarsel vil naturligvis fortsatt kunne gis ut fra arbeidsgivers styringsrett, enten skriftlig eller muntlig. Det forutsettes at dette benyttes for de mildere tilfelle. Alvorlige saker skal derimot behandles etter bestemmelsene i den foreslåtte paragrafen. Vi ber om høringsinstansenes syn knyttet til om det er behov for å videreføre reaksjoner som ansiennitetstap og omplassering til lavere stilling.

Forvaltningsloven omtaler ordensstraff som ilegges offentlig tjenestemann som enkeltvedtak etter denne loven. Dette medfører at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i utgangspunktet kommer til anvendelse. Da *departementet* foreslår at begrepet ordensstraff ikke lenger skal benyttes, foreslås det at den nye loven uttrykkelig fastsetter at skriftlig advarsel skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. På samme måte som nå, vil dette gjelde så langt egne bestemmelser i den nye loven ikke fraviker denne hovedregelen.

Forvaltningslovens bestemmelser skal fortsatt heller ikke omfatte advarsler for mindre alvorlige tilfeller, som gis ut fra arbeidsgivers styringsrett og ikke etter den foreslåtte paragraf.

Departementet mener videre at skriftlig advarsel skal lagres i arbeidstakerens personalmappe. Det er imidlertid etter vår mening ikke lenger tilstrekkelig gode grunner for at det skal forhandles frem en bestemmelse i hver enkelt virksomhet om tidspunktet for å slette slik anmerkning, det vil si når slikt vedtak skal fjernes fra personalmappen. Det foreslås derfor at loven selv fastsetter at slik skriftlig advarsel skal lagres i personalmappen i fem år, noe som er den vanlige ordning også i dag. Det legges til grunn at denne særregelen ikke er i strid med annen lovgivning knyttet til personvern. Som nå vil også en embetsmann eller statsansatt som gjentatt krenker sine tjenesteplikter på tross av skriftlig advarsel, risikere å bli avskjediget.

Avgrensningen mot statsansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet (og embetsmenn som er dommere), foreslås videreført i paragrafen.

15.3.2 Departementets forslag til lovtekst

§ 25. *Skriftlig advarsel*

- (1) Statsansatt eller embetsmann kan ilegges skriftlig advarsel 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 embetet eller stillingen
- (2) Skriftlig advarsel etter denne paragraf regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.
- (3) Skriftlig advarsel lagres i personalmappe i fem år.
- (4) Paragrafen gjelder ikke for statsansatt som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet eller embetsmann som er dommer.

16. Avskjed

16.1 Gjeldende rett

16.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 15 inneholder bestemmelser om avskjed av embets- og tjenestemenn. Avskjed innebærer at vedkommende må fratre sin stilling med øyeblikkelig virkning. Bestemmelsen har to alternativer for å vurdere om det er grunnlag for avskjed. Bokstav a gjelder adferd i tjenesten, mens bokstav b omfatter adferd både i og utenfor tjenesten, forutsatt at adferden har betydning for 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. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en rent faktisk overtredelse. Tjenestemannen må også kunne bebreides forholdet, ved at han eller hun har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

16.1.2 Vilkår for avskjed

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»*. Det første alternativet er at tjenestemannen har utvist grov uforstand i tjenesten. Dette gjelder både aktiv overtredelse av tjenesteplikter og unnlatelser. Det andre alternativet omfatter brudd på tjenesteplikter. 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.

Etter § 15 første ledd bokstav b kan embets- eller tjenestemannen avskjediges når vedkommende *«ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen»*. Hva som anses som utilbørlig adferd vil variere avhengig av hva slags type embete eller stilling vedkommende har, tjeneste og gjeldende samfunnsnormer. Også handlinger utenfor tjenesten kan begrunne avskjed etter dette alternativet. Vanligvis skal det imidlertid noe mer til for at adferd utenfor tjenesten skal kunne lede til avskjed enn adferd i tjenesten. Det er også et krav om at adferden fører til at tjenestemannen viser seg uverdigg sin stilling eller at vedkommende bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.

16.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget har foreslått at reglene om avskjed videreføres.

16.3 Departementets vurderinger og forslag

16.3.1 Vilkårene for avskjed

Departementet mener det er behov for regler om avskjed, og foreslår at tjenestemannslovens bestemmelser om avskjed videreføres. For å tydeliggjøre det enkelte vilkår som må være

oppfylt før avskjed finner sted, foreslår *departementet* en oppdeling av vilkårene i tjenestemannsloven § 15 bokstav a og b. En statsansatt kan etter forslaget 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, eller d) ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten.

16.3.2 Forholdet til straffeloven

Etter tjenestemannsloven § 15 andre 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. Bestemmelsen ble tatt inn 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. *Departementet* legger til grunn at adgangen til å fradømme en embets- 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 foreslår å fjerne bestemmelsen både når det gjelder statsansatte og embetsmenn.

16.3.3 Departementets forslag til lovtekst

§ 26. *Avskjed av statsansatt*

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 aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten

17. Suspensjon

17.1 Gjeldende rett

17.1.1 Generelt

Tjenestemannsloven § 16 regulerer arbeidsgivers adgang til å suspendere embets- eller tjenestemenn. Suspensjon innebærer at embets- eller tjenestemannen med øyeblikkelig virkning fjernes midlertidig fra sin stilling. Under suspensjon kan embets- eller tjenestemannen ikke oppholde seg på arbeidsstedet og har heller ikke rett til å utføre noen av sine ordinære tjenesteplikter.

17.1.2 Vilkårene for suspensjon

Vilkårene for suspensjon fremgår av tjenestemannsloven § 16 nr. 1. For tjenestemenn får bestemmelsen direkte anvendelse. For embetsmenn er bestemmelsen supplert av Grunnloven § 22 andre ledd. To vilkår må være oppfylt for å kunne suspendere en tjenestemann. 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. Det innebærer at det må foreligge konkret mistanke om slik adferd. For det andre må det være nødvendig av hensyn til tjenestens tarv.

17.1.3 Virkninger av suspensjon

Suspensjon innebærer at tjenestemannen midlertidig fjernes fra sin stilling. Dette betyr at vedkommende ikke lenger har rett til å utøve sine ordinære tjenesteplikter. Vedkommende har heller ikke rett til å oppholde seg på arbeidsplassen. Det er imidlertid visse tjenesteplikter som fortsatt består. En eventuell taushetsplikt faller ikke bort i suspensjonstiden, jf. forvaltningsloven § 13 flg. Arbeidstakerens troskaps- og lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver vil også i det vesentlige bestå.

En suspendert tjenestemann har krav på stillingens lønn frem til det foreligger avskjedsvedtak, jf. § 16 nr. 5 første setning. Dersom vedtaket 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, jf. § 16 nr. 5 tredje setning.

17.1.4 Opphør av suspensjon

En suspensjon skal opphøre dersom vilkårene for suspensjonen ikke lenger er til stede, jf. § 16 nr. 1. 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 det ikke lengre er nødvendig av hensyn til tjenestens tarv. Videre skal en suspensjon 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.

17.1.5 Forlengelse av suspensjon

I enkelte tilfeller kan suspensjonen forlenges med inntil seks måneder av gangen til saken er endelig avgjort, jf. § 16 nr. 2. Suspensjonen kan forlenges dersom det er reist tiltale for adferd som kan begrunne avskjed etter § 15, eller kan medføre tjenestens tap som straff, eller det er reist sivilt søksmål til fradømmelse av embetet etter § 15A.

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. Det er lagt til grunn at «særlig betrodd stilling» omfatter høyere stillinger som er tillagt lederfunksjon, samt stillinger som er tillagt funksjoner som innebærer høy grad av tillit til innehaveren.

17.1.6 Overføring til annen mindre betrodd tjeneste

Tjenestemannsloven § 16 nr. 4 fastslår at 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. 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.

17.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Utvalget har foreslått å videreføre reglene om suspensjon, men med noen mindre endringer og forenklinger. Utvalget foreslår at en suspensjon i utgangspunktet ikke skal vare lenger enn seks måneder, men at suspensjonstiden kan forlenges i særlige tilfeller.

Utvalget foreslår også at adgangen til å overføre arbeidstaker til mindre betrodd tjeneste, som alternativ til suspensjon, oppheves.

17.3 Departementets vurderinger og forslag

17.3.1 Suspensjon

Departementet mener at arbeidsgiver i enkelte tilfeller vil kunne ha et beskyttelsesverdig behov for å kunne pålegge statsansatte å fratse arbeidsforholdet midlertidig. Det vil kunne dreie seg om situasjoner der det er viktig at vedkommende fjernes fra stillingen fordi det vil være skadelig for virksomheten at vedkommende fortsetter sitt arbeid. Det kan for eksempel være alvorlige situasjoner hvor det er mistanke om underslag, korrupsjon eller andre forhold som kan være straffebelagt. Uansett vil det dreie seg om graverende tilfeller. Suspensjon innebærer at arbeidsplikten opphører umiddelbart og at vedkommende nektes adgang til arbeidsplassen og arbeidsoppgavene. *Departementet* foreslår å videreføre reglene om suspensjon, men med noen mindre endringer fra gjeldende tjenestemannslov § 16.

Departementet mener det er nødvendig å fornye ordlyden og foreslår at begrepet «tjenestens tarv» blir byttet ut med begrepet «tjenestens eller virksomhetens behov». Dette innebærer ingen realitetsendring av begrepets innhold. 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 suspensjon er nødvendig ut fra et samfunnsmessig perspektiv, hvor hensynet til tilliten til forvaltningen vil være av betydning.

Etter gjeldende rett skal en suspensjon opphøre dersom det ikke lenger foreligger grunn for suspensjonen. Fordi suspensjon er et sterkt virkemiddel, foreslår *departementet* at det sies uttrykkelig 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 skal suspensjonsvedtaket oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder. I nærmere bestemte tilfeller kan imidlertid suspensjonen forlenges, blant annet dersom det er reist tiltale for adferd som kan begrunne avskjed eller medføre tjenestens tap som straff. I 2005 ble det inntatt bestemmelse om suspensjon også i arbeidsmiljøloven § 15-13. Etter denne bestemmelsen kan suspensjonen forlenges dersom det er «*begrunnet i forholdets særlige art*». I forarbeidene til arbeidsmiljøloven er det uttalt at forlengelse for eksempel vil kunne være aktuelt dersom det er reist tiltale for adferd som kan begrunne avskjed, men også andre forhold kan begrunne en forlengelse.

Departementet mener at det også i staten kan være andre forhold utover de som er opplistet i tjenestemannsloven § 16, som kan begrunne en forlengelse av suspensjonen. Som eksempel kan det vises til tilfeller hvor seks månedersfristen løper ut før en klage over et vedtak om avskjed er endelig avgjort. *Departementet* legger til grunn at en suspensjon bør kunne forlenges inntil det er truffet endelig vedtak i avskjedssaken når dette ikke har skjedd innen fristen på seks måneder. *Departementet* foreslår 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 foreslår videre at det ikke angis noen tidsbegrensning for forlengelsen, men at ansettelsesmyndigheten ved en forlengelse selv må fastsette en frist hvor lang tid suspensjonen skal vare. Dette må vurderes konkret ut fra forholdene i saken.

17.3.2 Overføring til mindre betrodd tjeneste

Etter tjenestemannsloven § 16 nr. 4 kan tjenestemenn, samt embetsmenn ved regjeringens kontorer, i forsvaret eller utenriks tjenesten midlertidig overføres til en annen, mindre betrodd tjeneste, i stedet for suspensjon. Forutsetningen er at vilkårene for suspensjon foreligger. Tjenestemannslovutvalget har foreslått å oppheve denne bestemmelsen. Utvalget viser til at endringen ikke er til hinder for at partene kan avtale at arbeidstaker settes til andre oppgaver enn det som ellers tilligger stillingen.

Departementet stiller spørsmål ved om regelen bør videreføres eller oppheves. *Departementet* viser til at en enighet mellom partene om at arbeidstaker kan overflyttes til annen stilling også kan avtales i dag. Spørsmålet er om arbeidsgiver har behov for en lovhjemmel som gir adgang til å pålegge en slik overføring. På den ene side vil en slik hjemmel gi arbeidsgiver mulighet for å reagere med en mildere reaksjon enn suspensjon, forutsatt at vilkårene for suspensjon er

oppfylt. På den annen side vil en overføring til mindre betrodd tjeneste kunne være et feil signal å gi dersom det ellers vil være aktuelt å suspendere vedkommende fra stillingen.

Departementet har ikke sikre tall for hvor ofte denne bestemmelsen blir brukt i dag, og om det er et reelt behov for å videreføre bestemmelsen. *Departementet* ber derfor om høringsinstansenes innspill på om det er behov for å videreføre adgangen til å pålegge overføring til mindre betrodd tjeneste. *Departementet* gjør oppmerksom på at bestemmelsen uansett vil bli videreført uendret for embetsmenn.

17.3.3 Departementets forslag til lovtekst

§ 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 bokstavene c til f eller 28, og tjenestens eller virksomhetens behov tilsier det, kan ansettelsesorganet pålegge statsansatt eller embetsmann å fratre arbeidsforholdet mens saken undersøkes.
- (2) Det skal vurderes fortløpende om vilkårene etter første ledd er oppfylt. Dersom dette ikke er tilfelle, 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 utenriksstjenesten, midlertidig overføres til annen, mindre betrodd tjeneste. For slik overføring gjelder de samme saksbehandlingsregler som for suspensjon.
- (5) Statsansatt og embetsmann har krav på den lønn vedkommende hadde på suspensjonstidspunktet frem til suspensjonen opphører. Det kan gjøres fradrag i statsansatts eller embetsmanns lønn for inntekt vedkommende måtte få ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden.
- (6) Forvaltningsloven kapitel IV gjelder ikke for vedtak om suspensjon.

18. Saksbehandlingsregler mv.

18.1 Gjeldende rett

18.1.1 Generelt

Etter forvaltningsloven § 2 andre ledd er avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed, forflytting av offentlig tjenestemann og ileggelse av ordensstraff definert som enkeltvedtak. Dette innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapitlene IV, V og VI kommer til anvendelse for slike saker. Tjenestemannsloven har særlige saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til forvaltningsloven, jf. §§ 17, 18 og 19.

18.1.2 Myndighet til å treffe vedtak

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, avskjed eller suspensjon treffes som hovedregel av tilsettingsorganet. I personalreglement vil det være fastsatt hvem som har myndighet til å treffe vedtak, normalt tilsettingsrådet, et kollegialt styre, et sentralt tilsettingsråd eller et innstillingsråd, jf. tjenestemannsloven § 17 nr. 3. 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. Det samme gjelder der hvor en enkelt person (nærmest foresatte tjenestemyndighet) utferdiger innstilling.

18.1.3 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 gi sitt syn. Under møtet med tilsettingsråd eller styre har tjenestemannen rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver.

I § 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.

18.1.4 Klagerett og søksmålsfrist

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed kan påklages innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningsloven § 29.

Tjenestemannsloven § 19 nr. 1 fastsetter at klageinstansen er det departement som virksomheten hører under, eller den myndigheten som er bestemt i virksomhetens personalreglement. Dersom vedtaket er truffet av et departement, er Kongen klageinstans. I slike tilfeller skal klagen settes frem for det departement 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.

Søksmålsfristen er åtte uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til tjenestemannen, jf. § 19 nr. 2. Dersom tjenestemannen bare krever erstatning eller saken gjelder irrettesettelse som ordensstraff, er fristen seks måneder. I den enkelte sak kan partene bli enige om en lengre søksmålsfrist.

18.1.5 Iverksettelse av vedtak

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff eller avskjed kan ikke iverksettes før klagefristen er ute, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav a. Dersom vedtaket påklages innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort.

Når det gjelder klageinstansens vedtak om oppsigelse eller ordensstraff kan dette ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til tjenestemannen, jf. § 19 nr. 3 bokstav b. Det samme gjelder ved klage fra embetsmann over ordensstraff.

Dersom tjenestemannen reiser søksmål innen to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem, kan vedtak om oppsigelse eller ordensstraff ikke iverksettes før det foreligger rettskraftig dom eller kjennelse, jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c. Det samme gjelder dersom tjenestemannen, innen samme frist, skriftlig varsler arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen søksmålsfristen. Etter krav fra arbeidsgiver kan retten likevel bestemme at vedtaket skal iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, dersom retten finner det urimelig at søksmålet gis utsatt iverksettelse. Retten skal samtidig sette frist for iverksettelse av vedtaket.

18.1.6 Virkning av usaklig oppsigelse og avskjed

Tjenestemannsloven § 19 nr. 7 fastsetter at arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende. Dette 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.

18.2 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 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. Videre foreslår utvalget at reglene om klage og søksmål i hovedsak videreføres.

Utvalget foreslår at reglene om iverksettelse av vedtak i all hovedsak videreføres. Når det gjelder oppsigelse i prøvetiden foreslår utvalget at vedtaket ikke gis utsatt iverksettelse (oppsettende virkning).

Utvalget har foreslått at reglene om virkninger av usaklig oppsigelse og avskjed videreføres, men at reglene fremgår eksplisitt av loven, i stedet for en henvisning til arbeidsmiljøloven.

Videre har utvalget foreslått å lovfeste søksmålsfrister og virkninger av lovstridige vedtak om suspensjon og ordensstraff (disiplinærvedtak).

18.3 Departementets vurderinger og forslag

18.3.1 Myndighet til å treffe vedtak

I tråd med utvalgets anbefaling, foreslår *departementet* en videreføring av regelen om at ansettelsesorganet kan treffe vedtak om oppsigelse, ordensstraff (skriftlig advarsel), avskjed og suspensjon. *Departementet* er også enig med utvalget i at adgangen til å legge denne myndigheten til et innstillingsråd, kollegialt styre eller et sentralt tilsettingsråd om tilsettingsretten ellers er lagt til et lokalt eller regionalt tilsettingsråd, oppheves.

I samsvar med utvalget foreslår *departementet* videre at regelen i tjenestemannsloven § 17 nr. 4 om at arbeidsgiver bør kunne treffe vedtak om suspensjon i saker som krever rask avgjørelse, videreføres. I slike saker skal melding om vedtaket straks gis til ansettelsesmyndigheten, som kan omgjøre vedtaket eller treffe nytt vedtak.

18.3.2 Saksbehandlingsregler

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 på hver sin måte 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. Videre er *departementet* enig i videreføring av regelen om at statsansatte skal ha rett til å forklare seg muntlig før det treffes vedtak om oppsigelse, avskjed eller ordensstraff (skriftlig advarsel).

I tjenestemannsloven § 18 nr. 2 fremgår det at dersom det i et styre eller råd ikke er flertall for oppsigelse, avskjed eller ordensstraff, kan hvert medlem kreve saken avgjort av vedkommende departement eller den myndighet som er bestemt ved reglement.

Departementet er også her enig med utvalget i at en slik ordning reduserer ansvaret til det enkelte organ, og at ordningen bør oppheves.

18.3.3 Bevisopptak for domstolene

Tjenestemannslovutvalget har foreslått at regelen om at tjenestemenn kan kreve bevisopptak etter domstollovens § 43 andre ledd, oppheves. 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.

Departementet viser til at 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. Hvorvidt partene i en avskjedssak benytter seg av retten til å kreve bevisopptak, har ikke *departementet* oversikt over. *Departementet* ber særlig om Justis- og beredskapsdepartementets syn på om det er nødvendig å videreføre en adgang for statsansatte til å kreve bevisopptak i avskjedssaker.

18.3.4 Klageinstans

Tjenestemannslovutvalget har foreslått å videreføre det forvaltningsrettslige utgangspunktet om at klage på vedtak om oppsigelse, ordensstraff (skriftlig advarsel), suspensjon eller avskjed, behandles av nærmeste overordnede organ. Når det gjelder vedtak som er truffet av et departement, mener imidlertid utvalget at klagen ikke skal gå til Kongen. Utvalget foreslår at det bør fastsettes i personalreglement hvem som skal være klageinstans i slike saker.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regler om hvem som er klageinstans, inkludert hvem som skal være klageinstans når vedtaket er truffet av et departement. *Departementet* stiller likevel spørsmål ved om man bør fravike det forvaltningsrettslige utgangspunktet om at klagen skal behandles av nærmest overordnet organ når et departement har truffet vedtaket. *Departementet* viser til at det kan være uheldig at slike saker må behandles av Kongen i statsråd. Samtidig viser *departementet* til at det er et svært begrenset antall saker som blir behandlet av Kongen. Et mulig alternativ kunne være å opprette et eget klageorgan, men blant annet ut i fra det begrensede antall saker, kan ikke *departementet* se at det er en administrativt heldig løsning. Det er også nødvendig at et slikt organ er en klart høyere myndighet enn vedtaksorganet. *Departementet* ber om høringsinstansenes innspill på dette.

18.3.5 Søksmålsfrister

Departementet foreslår å videreføre søksmålsfristene i tjenestemannsloven. Dette innebærer at fristen for å reise søksmål om lovligheten av klageinstansens vedtak om ordensstraff (skriftlig advarsel), oppsigelse, avskjed eller suspensjon er åtte uker fra det tidspunkt underretning om klageinstansens vedtak er kommet frem til den statsansatte. Dersom den statsansatte bare krever erstatning, er fristen seks måneder.

18.3.6 Iverksettelse av vedtak

Etter at et vedtak er truffet, blir spørsmålet når vedtaket kan iverksettes, det vil si hvilket tidspunkt det gjelder fra. Både tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven har regler om iverksettelse av vedtak, men terminologien er ulik. I tjenestemannsloven omtales dette både som at vedtaket gis «oppsettende virkning» og at vedtaket ikke «iverksettes». I arbeidsmiljøloven omtales dette som «retten til å stå i stilling». *Departementet* foreslår å konsekvent omtale dette som «iverksettelse av vedtak». Dette samsvarer også med terminologien i forvaltningsloven § 42, som omhandler adgangen til å gi utsatt «iverksettelse» av vedtak.

Departementet foreslår at reglene om når vedtak om oppsigelse eller avskjed kan iverksettes, i hovedsak videreføres. Dersom den eneste ordensstraff i fremtiden blir skriftlig advarsel, medfører dette en betydelig forenkling, også fordi iverksetting ikke lenger blir noe praktisk problem. 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 god løsning, og følger utvalgets anbefaling om at vedtak om oppsigelse i prøvetiden ikke gis utsatt iverksettelse. Som nå vil klage eller søksmål som gjelder vedtak om suspensjon ikke medføre utsatt iverksettelse.

18.3.7 Virkninger av ulovlig oppsigelse, avskjed og suspensjon

Etter gjeldende rett fremgår virkningene av ulovlig oppsigelse og avskjed av arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 tredje og fjerde ledd. Dette kommer til uttrykk i tjenestemannsloven ved henvisning til de relevante bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Tjenestemannslovutvalget har foreslått at reglene i stedet bør fremgå direkte av lov om statsansatte, samt at virkninger av ulovlig suspensjon bør lovfestes. *Departementet* er enig i utvalgets vurderinger og viser til forslaget i lovutkastet § 37.

18.3.8 Departementets forslag til lovtekst

§ 30. *Vedtaksmyndighet i saker som gjelder statsansatt*

- (1) Vedtak om oppsigelse, skriftlig advarsel, avskjed eller suspensjon, treffes av ansettelsesorganet. Bestemmelsen i § 6 fjerde ledd gjelder tilsvarende.
- (2) Arbeidsgiver kan treffe vedtak om suspensjon 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.

§ 32. *Saksbehandlingsregler*

- (1) Før det treffes vedtak om oppsigelse, skriftlig advarsel eller avskjed, skal statsansatt i tillegg til sine rettigheter etter forvaltningsloven gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre saken. Dersom Kongen i statsråd skal treffe avgjørelsen, kan forklaringen skje for fagdepartementet. Det samme gjelder embetsmann, hvis departementet vil fremme forslag om skriftlig advarsel eller avskjed.
- (2) Statsansatt eller embetsmann har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver.
- (3) Når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndighet som avgjør eller forbereder saken, kan statsansatt og embetsmann kreve bevisopptak som nevnt i domstolloven § 43 andre ledd.

§ 33. *Klage*

- (1) Dersom en statsansatt i medhold av forvaltningsloven påklager vedtak om oppsigelse, skriftlig advarsel, suspensjon eller avskjed, er klageinstansen fagdepartementet eller den myndighet som er bestemt ved reglement. Kongen i statsråd er klageinstans

dersom vedtaket er truffet av et departement og ved klage fra embetsmann over skriftlig advarsel.

- (2) Klageinstansen kan ikke endre vedtaket til skade for klageren.

§ 34. *Søksmål*

- (1) Statsansatt eller embetsmann kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak. Fristen for søksmål er åtte uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til den statsansatte eller embetsmannen. Fristen er likevel seks måneder dersom statsansatt eller embetsmann bare krever erstatning. 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 tidspunktet for den statsansatte eller den innleide arbeidstakerens fratreden. Dersom den statsansatte eller 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 lov og arbeidsmiljøloven §§ 17-1 andre, 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 vedkommende forvaltningsorgan gir retten melding om det.

§ 35. *Iverksettelse av vedtak for statsansatt*

- (1) Vedtak om skriftlig advarsel, oppsigelse, suspensjon eller avskjed kan påklages innen klagefristens utløp.
- (2) Vedtak om oppsigelse eller avskjed kan ikke iverksettes før klagefristen er ute. Påklages vedtaket innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort. Klage eller søksmål om oppsigelse i eller ved utløpet av prøvetiden har likevel ikke oppsettende virkning.
- (3) Klageinstansens vedtak om oppsigelse kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til statsansatt. Dersom statsansatt reiser søksmål i løpet av disse to ukene, eller skriftlig varsler arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker, jf. § 34 første ledd, kan vedtak om oppsigelse 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 som nevnt der, 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 søksmålet gis oppsettende virkning. Retten skal samtidig fastsette frist for iverksettelsen av vedtaket.

- (6) Dersom statsansatt reiser søksmål om lovligheten av avskjed eller oppsigelse i prøvetid gis ikke utsatt iverksettelse, med mindre retten bestemmer det ved kjennelse og søksmål er reist innen søksmålsfristen i § 34 første ledd. Arbeidsmiljøloven § 15-11 femte ledd gjelder tilsvarende.

§ 37. *Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed*

- (1) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder statsansatt og embetsmann omfattet av Grunnloven § 22 første ledd.
- (2) Dersom en domstol finner at 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 statsansatt eller embetsmann, kjenne oppsigelsen, suspensjonen eller avskjeden ugyldig. Dersom saken gjelder oppsigelse eller avskjed, kan retten likevel, i særlige tilfeller og 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.
- (3) Statsansatt eller embetsmann kan kreve erstatning dersom oppsigelsen, suspensjonen eller avskjeden er urettmessig. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgivers og den statsansattes eller embetsmannens forhold og omstendighetene for øvrig.
- (4) Ved søksmål i forbindelse med virksomhetsoverdragelse gjelder ikke denne paragrafs andre ledd andre setning og arbeidsmiljøloven § 16-4 tredje ledd for statsansatte og embetsmenn.

19. Andre regler

19.1 Plikt til å overta annen stilling og omplassering av embets- og tjenestemenn som lønnes etter særskilt kontrakt

19.1.1 Plikt til å overta annen stilling

19.1.1.1 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 eller avskjed 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 iplikten til å motta forflytninger etter utenriktjenesteloven § 7, plikten til å la seg disponere i forsvarspersonelloven § 7 eller retten til midlertidig å omdisponere tjenestemenn når tjenestens tarv krever det.

19.1.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår 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. *Departementet* viser til at bestemmelsen kom inn i tjenestemannsloven av 1983, men var i realiteten en kodifisering av langvarig praksis. Den klargjør en del av de plikter som statens tjenestemenn og enkelte embetsmenn har til å akseptere endringer i arbeidsforholdet. *Departementet* viser også til punkt 19.2 om flytteplikt.

Bestemmelsen i § 12 andre punktum om arbeidsgivers adgang til omplassering til annen «likeverdig stilling» er etter *departementets* syn mer uklar. Hva som kan karakteriseres som annen «likeverdig stilling» kan være vanskelig å fastslå. *Departementet* viser til at dersom de objektive vilkårene for oppsigelse er til stede, kan arbeidsgiver velge å si opp den statsansatte. En oppsigelse eller varsel om oppsigelse, kan være kombinert med tilbud om en annen stilling i virksomheten, dersom vilkårene for dette er oppfylt. Omplasseringsadgangen i § 12 får da bare selvstendig betydning når arbeidsgiver kan tilby en annen «likeverdig» stilling, ved at arbeidsgiver kan pålegge statsansatte å overta stillingen uten å gå veien om varsel om oppsigelse kombinert med tilbud om ny stilling. *Departementet* har ikke kjennskap til om denne bestemmelsen blir brukt, og om det er behov for å videreføre regelen. Den var ment som en utvidelse av arbeidsgivers styringsrett, men har skapt uklarhet, og det kan synes som om den har vært mest anvendelig der hvor statsansatte selv har samtykket i endringen. *Departementet* viser også til at arbeidsgiver før en eventuell oppsigelse har plikt til å vurdere om det finnes annen passende ledig stilling i virksomheten, jf. tjenestemannsloven § 13. *Departementet* foreslår at bestemmelsen oppheves både for statsansatte og embetsmenn. Samtidig justeres teksten noe i den delen av bestemmelsen som videreføres.

Departementet legger til grunn at henvisningen til særlovgivningen uansett ikke har noen selvstendig betydning og kan oppheves. 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 tjenestemenn når tjenestens tarv krever det. Slik *departementet* ser det, omfattes en midlertidig omdisponeringsrett av arbeidsgivers styringsrett. *Departementet* kan ikke se at det er grunn til å hjemle denne adgangen i loven. *Departementet* vil imidlertid omtale dette forhold i lovproposisjonen.

19.1.2 Omplussing av embets- og tjenestemenn som lønnes etter særskilt kontrakt

19.1.2.1 Gjeldende rett

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 at ca. 460 lederstillinger i staten ble tatt ut av Hovedtariffavtalen ved tariffrevisjonen per 1. mai 1990. Det ble i stedet innført en lederlønnsordning i staten hvor det inngås individuelle arbeidsavtaler direkte mellom de aktuelle ledere og staten som arbeidsgiver.

19.1.2.2 *Departementets vurderinger og forslag*

Departementet foreslår at denne bestemmelsen videreføres uendret.

19.1.3 *Departementets forslag til lovtekst*

§ 16. *Plikt til å overta annen stilling*

- (1) Enhver statsansatt og embetsmann i departementene eller 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.
- (2) Statsansatte og embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten og som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt, er forpliktet til å finne seg i omplassering til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag. Dette gjelder selv om vilkårene for oppsigelse etter §§ 19 eller 20, eller avskjed etter § 27 første ledd bokstav a eller b ikke er til stede. Dette ledd gjelder ikke embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 andre ledd.

19.2 Flytteplikt

19.2.1 Gjeldende rett

En omorganisering i staten kan medføre at hele eller deler av en virksomhet flytter geografisk. Det kan ligge mange forskjellige forhold bak vedtak om flytting av hele eller deler av en statlig virksomhet. Både distriktpolitiske og økonomiske hensyn, og rekrutteringshensyn kan begrunne slik flytting. Dersom en virksomhet flytter, er det generelle utgangspunktet i staten at tjenestemenn både har rett og plikt til å følge sin stilling og til å utføre sitt arbeid på nytt

arbeidssted. Dette følger nå av tjenestemannsloven § 12, som fastslår at «(...) enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten». I forarbeidene til tjenestemannsloven (Ot. prp. nr. 72 (1981-1982) side 25) fremgår det 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 var ny i tjenestemannsloven av 1983, men det fremgår av forarbeidene at «realiteten må kunne sies å følge av langvarig praksis, og nå vel også må kunne sies å være sedvanerettslig stadfestet». Hjemmelen for flytteplikten må dermed sies å følge både av tjenestemannsloven § 12 og av generell og langvarig forvaltningspraksis knyttet til arbeidsgivers styringsrett. At det foreligger en flytteplikt forutsettes også i forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr. 6, hvor det fremgår at regler om ekstern fortrinnsrett 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».

Staten har lagt til grunn at tjenestemenn har en rett og plikt til å følge sin stilling også i de tilfeller der virksomheten har flyttet over lengre avstander. Staten må ha vid adgang til på saklig grunnlag å omorganisere forvaltningen for å kunne gjennomføre sine oppgaver på en forsvarlig, formålstjenlig og effektiv måte. Herunder må staten ha adgang til å flytte virksomhetene geografisk, også over lengre avstander. 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. Imidlertid kan alltid en ansatt velge å avslutte sitt arbeidsforhold ved oppsigelse.

I forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr. 6 fremgår det 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». Bestemmelsen 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 myndigheten til å avgjøre om det skal gis fritak fra flytteplikt tilligger Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Imidlertid kan Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter søknad delegerer retten til å behandle slike saker til et fagdepartement, som igjen kan delegerer til den enkelte virksomhet. Tjenestemannen må selv søke om fritak fra flytteplikten. Ved vurderingen av om det skal gis fritak fra flytteplikten kan det legges vekt på avstanden mellom bosted og nytt arbeidssted, søkerens alder, helseforhold for tjenestemannen eller tjenestemannens familiemedlemmer, sosiale forhold, ektefelle eller samboers arbeidssituasjon, skoletilhørighet for barn mv. eller andre forhold. Disse momentene er utviklet gjennom forvaltningspraksis og er ment å være førende for den vurderingen som skal foretas i virksomheten. Arbeidsgiver må gjøre en grundig og individuell skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor disse momentene skal vektlegges. Det er summen av ulempene ved en flytting som må være avgjørende, selv om de enkeltvis kan synes mindre vesentlige.

En avgjørelse om fritak fra flytteplikten innebærer at arbeidsforholdet opphører uten formell oppsigelse fra flyttetidspunktet. I henhold til forskriften § 7 nr. 6 gjelder reglene i § 7 nr. 3 til 5 også for tjenestemenn som har fått fritak for å flytte. Dette innebærer at tjenestemannen får fortrinnsrett til ny stilling i staten.

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 i prinsippet kan danne grunnlag for avskjed etter tjenestemannsloven § 15.

19.2.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

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 tilfeller må vurdere om det er grunnlag for oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold.

19.2.3 Departementets vurderinger og forslag

19.2.3.1 Statsansattes rettigheter ved flytting av virksomhet

Departementet viser til at omorganiseringer som også innebærer flytting av virksomheten, kan innebære svært omfattende og krevende prosesser. For å sikre gode og effektive prosesser, er det avgjørende at det finnes klare og forutsigbare regler som arbeidsgiver og statsansatte kan forholde seg til.

Departementet legger til grunn at ansatte skal ha rett til å følge sin stilling og til å utføre arbeid på nytt arbeidssted dersom virksomheten flytter. Dette innebærer at den enkelte må vurdere om han eller hun ønsker å flytte med til nytt arbeidssted. Det vil si at ingen kan sies opp på det grunnlag alene at virksomheten flytter.

Departementet slutter seg til utvalgets standpunkt om at det må være like regler i staten og 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. *Departementet* mener at dette også må gjelde i staten. 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 arbeidsforhold. *Departementets* vurdering er at det er rimelig at statsansatte som hovedregel må finne seg i en geografisk endring av arbeidsstedet som innebærer økt daglig reisetid, det vil si en akseptabel pendleravstand. Et pålegg om en endring som medfører at statsansatte må skifte bosted eller ukependle vil derimot falle utenfor styringsretten. Det skal likevel fortsatt være statens personalpolitikk at det skal legges til rette for at de ansatte flytter med ved omlokalisering av statlig virksomhet, men dette skal skje gjennom personalpolitiske virkemidler og økonomiske incentiver.

Departementet viser for øvrig til punkt 19.1.1.2, hvor tjenestemannsloven § 12 om plikt til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten, foreslås videreført. *Departementet* mener det ikke er behov for å gjøre endringer i denne bestemmelsen, til tross for at grensene for hvor langt arbeidsgiver ensidig kan pålegge statsansatte å flytte endres. *Departementet* vil omtale dette forhold nærmere i proposisjonen.

19.2.3.2 Avslutning av arbeidsforholdet

Etter gjeldende rett kan ansatte som ikke ønsker å flytte, enten velge å si opp sin arbeidsavtale eller søke om fritak fra flytteplikten.

Ordningen med fritak fra flytteplikt følger av forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr. 6. Myndigheten til å fritta for flytteplikten ligger hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men blir stort sett delegert til den aktuelle virksomhets fagdepartement eller virksomheten selv. *Departementet* er enig med utvalget i at ordningen med fritak fra flytteplikt er noe omstendelig og kan medføre omfattende vurderinger og enkeltsaksbehandling. Videre vil flere av de samme momentene som skal vektlegges i vurderingen av om det skal gis flyttefritak, også være relevante i vurderingen av om flyttingen innebærer en vesentlig endring av arbeidsforholdet. *Departementet* foreslår at ordningen med fritak fra flytteplikt oppheves, og vil omtale dette forhold nærmere i proposisjonen og i forbindelse med forslag til ny forskrift. Dette vil bidra til en avbyråkratisering.

Dersom tjenestemannen ikke møter opp på nytt arbeidssted etter flytting og det ikke er gitt fritak fra flytteplikt, vil dette kunne være et brudd på tjenesteplikten som kan gi grunnlag for avskjed. *Departementet* er enig med utvalget i at avskjed ikke er en egnet eller ønskelig reaksjonsform i slike tilfeller. *Departementet* mener at arbeidsgiver i stedet må vurdere om det er grunnlag for oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold. Dette forhold beror også på hvilke oppsigelsesregler *departementet* vil foreslå. *Departementet* vil omtale dette forhold nærmere i proposisjonen.

Departementet ber om høringsinstansenes merknader.

19.3 Virksomhetsoverdragelse

19.3.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven kapittel 16 regulerer arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse av en virksomhet eller en del av denne til en annen arbeidsgiver. Kapitlet gjennomfører EUs direktiv om virksomhetsoverdragelse.² 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 for det første når de har grunnlag i den enkeltes arbeidsavtale. Men også rettigheter med grunnlag i arbeidsforholdet for øvrig (kutymmer, underforståtte normer og så videre) overføres. Den nye arbeidsgiveren har samme endringsadgang som den tidligere arbeidsgiveren. Direktivet og arbeidsmiljøloven oppstiller særlige regler om tariffavtalens stilling ved virksomhetsoverdragelse, og om overgang av pensjonsrettigheter. Overføring av individuelle rettigheter med grunnlag i tariffavtale er undergitt særlig regulering, blant annet med begrensning av rettighetsovergangen i tid (tariffavtalens opphør mv.).

Oppsigelse som skyldes overdragelsen vil anses ugyldig, og arbeidstakerne og tillitsvalgte har rett til informasjon og drøfting om overdragelsen.

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 er derfor gitt anvendelse fullt ut i offentlig sektor, også ved overføring av forvaltningsoppgaver mellom forvaltningsmyndigheter.³ Det ble lagt vekt på at det ikke er noe som tilsier at ansatte i offentlig sektor 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 arbeidstakerbegrepets rekkevidde i offentlig sektor. Rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolene reiser spørsmål om direktivets virkeområde i forhold til arbeidstakere omfattet av «public law». I flere avgjørelser fra EU-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».

² Direktiv 2001/23/EF, tidligere direktiv 98/50/EF og 77/187/EØF.

³ Ot.prp. nr. 79 (2000-2001) punkt 4.3.

Arbeidslivslovutvalget tok ikke stilling til avgrensningsspørsmålene.⁴ Med utgangspunkt i utvalgets samlede forslag, som innebar at arbeidsmiljøloven skulle få full anvendelse for statstjenestemenn, valgte man å ikke foreslå noen særskilt regulering av virkeområdet for arbeidstakere i staten for reglene om virksomhetsoverdragelse.

Direktivet om virksomhetsoverdragelse 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.⁵ 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.⁶

19.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at det ut fra direktivet om virksomhetsoverdragelse er adgang til å gjøre unntak for overføring av administrative funksjoner mellom administrative myndigheter. *Departementet* viser til begrunnelsen for at det ikke er gjort unntak fra direktivet,⁷ som er hensynet til at arbeidstakere i offentlige virksomheter skal ha samme beskyttelse som andre arbeidstakere. *Departementet* er enig i prinsippet om at arbeidstakere i alle sektorer skal ha lik beskyttelse. På grunn av statsforvaltningens særlige funksjon ønsker *departementet* likevel en vurdering av om det er mulig å gjøre unntak fra kapittel 16 i arbeidsmiljøloven. *Departementet* viser 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. Begrunnelsen 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.

⁴ NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget punkt 16.4.4 side 369.

⁵ Temco-saken (C-51/100).

⁶ Rt. 2000 side 2047, psykiatridommen.

⁷ Innst. O. nr. 91 (2000-2001) fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (virksomhetsoverdragelse m.m.).

Departementet viser til at avtaleverket, både hovedavtalen og hovedtariffavtalen, og stillingsvernet i tjenestemannsloven er likt for hele staten (med unntak av enkelte særavtaler). På bakgrunn av dette får reglene om virksomhetsoverdragelse ikke like stor betydning i staten. *Departementet* viser 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 ulike individuelle lønns- og arbeidsvilkår som arbeidsmiljøloven § 16-2 er ment å skulle dekke. 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 valgtrett ved omstillinger innad i staten, og viser til at tjenestemannsloven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven.

Departementet viser 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 er det ønskelig at de statlige virksomhetene gir 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* ber om høringsinstansenes merknader og innspill til dette spørsmålet.

19.4 Forbud mot gaver i tjenesten

19.4.1 Gjeldende rett

19.4.1.1 Innledning

Forbudet mot gaver i tjenesten kom inn i tjenestemannsloven i 1977. Loven omfattet ikke embetsmenn. Tjenestemannslovkomiteen uttalte følgende i sin innstilling om gaver:

«Til offentlige tjenestemenn må det stilles særlig strenge krav til habilitet og objektivitet i tjenesten. De må til enhver tid ha for øye at det ikke skal kunne reises tvil om at det utelukkende er saklige, objektive hensyn som ligger til grunn for en tjenestehandling.»

I innstillingen understreker komiteen videre hvor viktig det er hvilken oppfatning publikum har av situasjonen, og at det er dette som blir avgjørende for den tilliten som må være til stede

i forholdet mellom statsforvaltningen og publikum.

Komiteen la til grunn, som en alminnelig akseptert rettsoppfatning, at det ikke er adgang til å motta gaver, tjenester eller andre fordeler i forbindelse med tjenesteutøvelsen. Ved lovrevisjonen i 1983 ble bestemmelsen også utvidet til å omfatte embetsmenn. Som reaksjon på overtredelse av gaveforbudet kan embets- eller tjenestemannen ilegges ordensstraff eller gis avskjed. Det var neppe meningen å fjerne muligheten til å gå til oppsigelse ved slik overtredelse, men det ble resultatet.

I 2005 fremmet det daværende Moderniseringsdepartementet etiske retningslinjer for stats-tjenesten, og senere er det kommet retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, karantenereregler ved overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen og en egen veiledning om gaver i tjenesten. Veilederen om gaver i tjenesten søker å beskrive hvilken adferd som forventes og som kan aksepteres hos embets- og tjenestemann. Den beskriver noen situasjoner og dilemmaer som man kan komme opp i, og gir noen kriterier for å vurdere hvordan man skal handle i en gitt situasjon. Hensikten er at man i den enkelte virksomhet, gjennom etisk refleksjon og diskusjon, skal høyne bevisstheten om etiske problemstillinger og dilemmaer generelt og om gaver i tjenesten spesielt.

19.4.1.2 Forbudets innhold

Tjenestemannsloven § 20 dekker mange forskjellige typer situasjoner, så som gaver, provisjon, tjeneste eller annen ytelse. Det som mottas må enten være egnet til, eller av giveren ment å påvirke tjenestehandlinger. Felles for de situasjonene som beskrives er at de tar sikte på å dekke forhold som er eller kan oppfattes som urettmessige. Forbudet gjelder ikke bare for embets- eller tjenestemannen selv. Han eller hun kan heller ikke motta slike ytelser på vegne av andre.

Forbudet retter seg mot forhold som er eller kan oppfattes som urettmessige. 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. Å gi eller motta en gave vil likevel ikke alltid rammes av gaveforbudet i § 20. Blomster eller en bok i forbindelse med et foredrag eller annen service vil som regel være akseptabelt. Hvorvidt gaven eller tjenesten er egnet til å påvirke tjenestehandlingene vil avhenge av hvordan andre, både i og utenfor virksomheten og befolkningen i sin alminnelighet, vil oppfatte dette.

Hvorvidt embets- eller tjenestemannen faktisk lar seg påvirke er ikke avgjørende. Ikke bare verdien, men også omstendigheter som hvem giveren er eller hvilken posisjon vedkommende har, om gaven har sammenheng med en konkret sak som er til behandling og lignende forhold vil være momenter ved vurderingen. Også mottakerens stilling kan være avgjørende her. Veilederen om gaver i tjenesten utdyper denne problematikken.

Dersom det blir klart at giveren faktisk har ment å påvirke tjenesteutøvelsen, vil det være urettmessig å motta gaven, selv om den er av relativt ubetydelig verdi.

19.4.2 Tjenestemannslovutvalgets vurderinger

Tjenestemannslovutvalget har ikke foreslått å gjøre endringer i gjeldende rett.

19.4.3 Departementets vurderinger og forslag

19.4.3.1 Videreføring av forbudet

Departementet har ikke erfart at det har vært spesielle problemer knyttet til forståelse og praktisering av denne bestemmelsen. Ethiske spørsmål og kampen mot korrupsjon har i de senere år 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 at *departementet* har fremmet slike veiledere som nevnt i punkt 19.4.1.1 om etikk, karantene og gaver mv.

I den kommende lovproposisjonen vil *departementet* utdype de vurderingene som ligger til grunn for gjeldende rett, slik den kommer til uttrykk i veilederen om gaver i tjenesten og i øvrig nasjonalt og internasjonalt regelverk. *Departementet* foreslår at gjeldende regel på dette området videreføres, med den tilføyelse at brudd på gavereglene også kan møtes med reaksjon i form av oppsigelse.

19.4.3.2 Departementets forslag til lovtekst

§ 39. Forbud mot gaver i tjenesten mv.

- (1) Ingen statsansatt eller embetsmann må for seg eller andre motta gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke hans tjenestlige handlinger, eller som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten.
- (2) Overtredelse kan medføre skriftlig advarsel, oppsigelse eller avskjed.

19.5 Strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed

19.5.1 Gjeldende rett

I tjenestemannsloven § 21 finnes en bestemmelse om strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed. Bestemmelsen 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.

19.5.2 Departementets vurderinger og forslag

Domstolen har en selvstendig plikt til å vurdere om vilkårene i straffelovgivningen er oppfylt og hvilken straff som skal utmåles. *Departementet* viser til at bestemmelsen ikke har noen naturlig plass i en ny lov, og foreslår at bestemmelsen oppheves.

19.6 Fordeling av utgifter på grunn av sykdom

19.6.1 Gjeldende rett

Tjenestemannsloven § 22 inneholder en bestemmelse om fordeling av utgifter på grunn av sykdom mv. I 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 tjenesteulykker fordeles mellom dem som utreder lønnen i forhold til deres andel av den samlede lønn.

19.6.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet kan ikke se at det er behov for å videreføre denne bestemmelsen, og foreslår at den oppheves.

20. Overgangsregler

20.1 Generelt

Departementet har vurdert om det er behov for overgangsregler der hvor den nye loven medfører en endret rettsstilling. Vi mener at det er behov for å gi slike regler som er omtalt i punktene nedenfor.

20.2 Oppsigelse

I lovforslaget er det foreslått en utvidelse av grunnlaget for oppsigelse, ved at tjenestemenn heretter skal kunne sies opp også 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 foreslått videreført som avskjedsgrunner. Det nye oppsigelsesgrunnlaget vil rette seg mot mindre grove tilfeller enn avskjedsbestemmelsene. Det må da vurderes om en slik utvidelse av grunnlaget for oppsigelse kan sies å støte an mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og det derfor er nødvendig med en overgangsregel.

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 Innstilling 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 tilsetningen 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 utrensning 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. Imidlertid sier 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. Også Jan Debes: I statens tjeneste (1989) synes å legge til grunn (side 21) at dersom man for eksempel ville erstatte oppsigelsesgrunnene i tjenestemannsloven § 10 med de alminnelige saklighetsgrunner i § 9, ville man antagelig støte an mot rettigheter vernet av Grunnloven

§ 97. Drøftelser av temaet er gjerne knyttet opp mot det som kalles rettighetsteorien eller standardteorien på dette området. Av flere andre forfattere som har uttalt seg om dette temaet, kan nevnes Morgestjerne, Aschehoug, Andenæs og Fleischer, uten at vi går nærmere inn på dette her.

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) punkt 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. Når det gjelder endringer i stillingsvernsregler, er det særlig endringer knyttet til lærere og befal i Forsvaret, som har vært drøftet.

I nyere tid synes ikke spørsmålet om stillingsvernets forhold til Grunnloven § 97 å ha vært undergitt en nærmere vurdering av Høyesterett.

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 mente den gang at det først og fremst beror på en politisk, og ikke en forfatningsrettslig, vurdering om det er grunnlag for å endre lovfastsatte lønns- og arbeidsvilkår. Lovavdelingen mente derfor 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.

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 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. Det ble uttalt 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 sa videre at nye regler om saksbehandling eller avskjed kunne anvendes. Det samme gjaldt – med egen begrunnelse – enkelte bestemmelser knyttet til oppsigelse. 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.

Viktig i denne sammenheng er imidlertid at Forsvarsdepartementet valgte å trekke sitt forslag om en fullstendig harmonisering med tjenestemannsloven for yrkesbefalet. En harmonisering

ble gjort for så vidt gjelder avskjedsbestemmelsene, men ikke for oppsigelsesbestemmelsene. Lovgiver har vedtatt en overgangsregel (forsvarspersonelloven § 19 annet ledd), som lyder: «*Tidligere yrkesbefal som er tilsatt før 1. januar 2005, kan bare sies opp etter lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 10 nr. 2 bokstav a.*»

I et brev til Arbeidsdepartementet av 31. mars 2011 uttalte Lovavdelingen seg om en endring i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd. Saken gjaldt hvorvidt Grunnloven § 97 satte skranker for å gi en endring av fireårsregelen i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd virkning også for allerede etablerte ansettelsesforhold. 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.»

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 knyttet til videreføring av oppsigelsesfristene i tjenestemannsloven i § 19. 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.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å vurdere hvordan rettstilstanden på dette området er nå. Som anført var man tidligere i teorien klar på at nye bestemmelser om oppsigelse ikke kunne innføres med virkning for tjenestemenn som allerede var ansatt. Dette kunne imidlertid gjøres for bestemmelser om suspensjon, avskjed, ordensstraffer og saksbehandling, for så vidt gjaldt forhold som skjedde etter lovendringen. Senere har det i teorien til dels vært hevdet et betydelig mer «grunnlovliberalt» syn, slik at en rent politisk vurdering ble ansatt for å være avgjørende (slik altså Lovavdelingen). Imidlertid kan det synes som om man senere – ut fra uttalelser fra Høyesterett – er blitt noe mer forsiktig på dette området.

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 kan sies å være et moment som trekker i retning av at tjenestemennene ikke dermed settes i en vesentlig dårligere situasjon enn nå. Imidlertid vil det trolig i praksis være lettere å benytte den foreslåtte oppsigelsesbestemmelsen enn å gå til avskjed. I tillegg retter den nye bestemmelsen seg mot mindre forgåelser enn gjeldende avskjedsbestemmelse.

På denne bakgrunn må det sies å være knyttet usikkerhet til spørsmålet om den foreslåtte nye bestemmelsen om oppsigelse, kan komme i konflikt med grunnlovsvernet. *Departementet* ber om høringsinstansenes syn, og foreslår alternative løsninger.

Man kan velge samme løsning som for forsvarspersonelloven, det vil si fastsette at ny lovs ikrafttreden danner et skjæringstidspunkt for ansatte som omfattes av henholdsvis tidligere og ny lovs bestemmelser om oppsigelse. Dette alternativet er særlig aktuelt dersom man legger til grunn at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 fremdeles må forstås slik at en overgangsbestemmelse er nødvendig. Et annet alternativ er å la den nye lovens bestemmelser få anvendelse for tidligere ansatte etter et visst antall år, for eksempel fem år. En slik bestemmelse må i så fall begrunnes i et hensyn til rimelighet, ikke Grunnlovens bestemmelse. Som et tredje alternativ kan man la den nye lovs bestemmelser gjelde alle ansatte, da det her dreier seg om en mindre utvidelse av oppsigelsesgrunnlaget og disse oppsigelsesgrunnene gjaldt også tidligere for ansatte med mindre enn to eller fire års ansettelse (faste/midlertidige). Alternativene må altså vurderes mot den beskyttelse som Grunnloven § 97 antas å gi arbeidstakere.

20.3 Treårsregel for stillingsvern

Departementet foreslår 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. Dette gjelder midlertidig ansettelse der hvor hjemmelen for midlertidig ansettelse er begrunnet i i) at arbeidet er av midlertidig karakter, ii) når det bare er behov for arbeidstakeren i et bestemt tidsrom, iii) for vikariat eller iv) for en periode inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Slik ordningen er i dag, oppnås et såkalt «sterkt stillingsvern» etter mer enn fire års sammenhengende tjeneste i virksomheten, med unntak av tjenestemenn i åremåls- og utdanningsstillinger.

Forslaget innebærer en endring både for arbeidstakere og statlige virksomheter.

Departementet mener at man her bør legge til grunn samme overgangsregel som 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. Vi viser til Innst. 208 L (2014-2015). *Departementet* mener at tilsvarende regel bør gis som overgangsregel til den nye lov om statens ansatte. Det foreslås derfor, at bestemmelsen om en treårsregel for stillingsvern skal gjelde arbeidsavtaler som er inngått etter den nye lovens ikrafttreden.

For arbeidsavtaler som er inngått før lovens ikrafttreden, skal tidligere regler gjelde.

20.4 Åremål

Det er foreslått at den nye loven skal inneholde en regulering av når åremål kan benyttes.

Tidligere var dette i stor utstrekning regulert i forskriften til tjenestemannsloven. Nå foreslås

blant annet at det enkelte departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. Dette kan 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. På noen andre områder vil det ikke lenger være hjemmel for bruk av åremål. Dette er en tilsiktet innstramning. Forslaget vil medføre at den enkelte arbeidsgiver og fagdepartementet må vurdere om bruk av åremål for bestemte stillinger er i samsvar med den nye loven.

Departementet mener at det er behov for en overgangsregel for åremålsstillinger. Viktig i denne henseende er at en ulovlig bruk av midlertidig ansettelse, inkludert åremål, etter forslaget 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 tjenestemenn 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.

20.5 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 den nye 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. Vi foreslår 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.

20.6 Personalreglementer

Forslaget til ny lov omfatter regler om personalreglementer som avviker fra dem som finnes i gjeldende lov. Dette reiser spørsmålet 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.

20.7 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.

20.8 Endringer i andre lover

Departementet har ikke forsøkt å utforme noen oversikt over behovet for endringer i annet lovverk. Dette ville medføre et omfattende arbeid som det ikke har vært mulig å gjennomføre før utsendelse av høringsbrevet. Vi ber derfor høringsinstansene om innspill dersom det er ønskelig å ta med forslag til endringer i annet lovverk i proposisjonen. Slike innspill må være presise når det gjelder lov, paragraf og forslag til ny/endret tekst. Vi legger til grunn at det her vil være snakk om endringer som gjelder paragrafhenvvisninger og lignende endringer som kan sies å være en direkte følge av lovforslaget, ikke endringer som i nevneverdig grad endrer rettstilstanden.

20.9 Departementets forslag til lovtekst

§ 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 ikke lenger enn to år etter denne lovs ikrafttreden.

§ 42. *Overgangsregler - stillingsvern*

Bestemmelsen i loven § 9 tredje ledd får anvendelse for arbeidsavtaler som er inngått etter denne lovs ikrafttreden.

§ 43. *Overgangsregler - åremål*

Bestemmelsene i loven § 10 om åremål for statsansatte får anvendelse for ansettelse i åremålsstilling etter denne lovs ikrafttreden.

§ 44. *Overgangsregler - innleie*

Bestemmelsen i loven § 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 denne lovs ikrafttreden.

§ 45. *Overgangsregler - oppsigelse*

Alt. 1:

Fast ansatt tjenestemann som har mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann med mer enn fire års sammenhengende tjeneste på det

tidspunkt loven her trer i kraft, og som sies opp på grunn av arbeidstakers forhold, kan ikke sies opp med hjemmel i denne lov § 20 første ledd bokstav d.

Alt. 2:

Fast ansatt tjenestemann som har mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann med mer enn fire års sammenhengende tjeneste på det tidspunkt loven her trer i kraft, og som sies opp på grunn av arbeidstakers forhold, kan ikke sies opp med hjemmel i denne lov § 20 første ledd bokstav d før fem år etter lovens ikrafttreden.

Alt. 3:

Dette alternativet omfatter at det ikke gis en overgangsregel for oppsigelse.

21. Økonomiske og administrative konsekvenser

Et viktig tiltak i moderniseringen av offentlig sektor er å legge til rette for at lovene er klare og enkle å forstå. *Departementet* viser til at dette ikke bare er viktig for å sikre effektivitet i den offentlige forvaltningen, men at det også er viktig ut fra demokratiske hensyn. Det fremlagte lovforslaget med nytt og modernisert lovspråk, ny struktur og en klargjøring av viktige spørsmål, er ment å bidra til at det blir lettere både å forstå og å praktisere regelverket. Alle skal kunne lese og forstå loven, både arbeidstakere, arbeidsgivere og de som ellers har oppgaver i den statlige personalforvaltningen. Videre skal loven praktiseres og tolkes av jurister, advokater og av dommere. *Departementet* har derfor lagt stor vekt på klarhet og tilgjengelighet. Effekter av klart lovspråk er vanskelig å tallfeste, men det må antas at ny lov vil ha positive administrative konsekvenser.

Omorganisering av statlig sektor vil kunne påvirke og ha betydning for økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene. *Departementet* mener at et eventuelt unntak fra bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse for omorganisering internt i staten vil kunne bidra til enklere forvaltning av regelverk.

Det foreligger ikke tall på hvor mange ansettelser som skjer i løpet av et år i staten, og det foreligger heller ikke tall på hvor mange som blir sagt opp. *Departementet* legger vekt på at prosessene som gjelder for ansettelser og oppsigelser i staten skal være slik at tilliten til forvaltningen ivaretas. *Departementet* viser til at lovforslaget skal sikre at både arbeidstakers interesser og rettsikkerhet ivaretas, samtidig som arbeidsgivers og virksomhetenes ansvar for å styre virksomhetene med god ressursutnyttelse er svært viktig for statens samlede ressursbruk.

Virksomhetene i staten har ulike oppgaver, er av ulik størrelse og har ulike utfordringer med hensyn til rekruttering. Staten er avhengig av å kunne rekruttere kvalifiserte og motiverte medarbeidere for å kunne gi befolkningen og næringslivet tjenester av høy kvalitet. Staten har også et særlig ansvar for å ha en personalpolitikk som bygger på grunnleggende verdier som inkludering og mangfold. Det er lederne i staten som har ansvaret for å sikre at mangfold er forankret i virksomhetens personalpolitikk, i utøvelse av den daglige ledelsen og i personalarbeidet. Disse forholdene understøtter betydningen av at loven er tydelig og klar på hvilke regler og prosesser som gjelder for rekruttering og for oppsigelse. Det fremlagte forslaget bygger på at det er ønskelig i stor grad å harmonisere regelverket som gjelder for ansatte i staten med ansatte i det øvrige arbeidslivet. Det er likevel viktig at staten har andre regler der det er begrunnet ut fra statens særlige rolle og oppgaver. Statsforvaltningens konstitusjonelle rolle innebærer at embetsmannsordningen er innarbeidet i forslaget, uten at dette medfører endringer i reglene for embetsmenn.

Forslaget innebærer at man både viderefører regelverk som er innarbeidet, samtidig som det fornyes og forenkles på visse punkter og ellers blir tilpasset og harmonisert med reglene som gjelder i det øvrige arbeidsliv. Det å videreføre deler av regelverket vil gi uendrede kostnader. *Departementet* viser her til at forslaget innebærer at kjente og etablerte ordninger, som at

virksomhetenes personalreglement skal forhandles mellom partene, videreføres. Dette er et forslag som vil ivareta behovet for lokal tilpasning. Statens virksomheter er ulike og har ulike oppgaver som må reflekteres i reglene. Videreføring av ordningen med personalreglement er ment å skulle ivareta disse ulikhetene og vil medføre uendret ressursbruk. Det fremlagte forslaget innebærer en forenkling av hvilke forhold som skal reguleres i reglement, noe som vil medføre en effektivisering. Når Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke lenger skal stadfeste reglementene vil det redusere tidsbruk. Færre regler og enklere prosess med å få personalreglementet på plass vil gi enklere forvaltning og forslaget vil frigjøre ressurser til andre prioriterte oppgaver.

Prinsippet om at ansettelser skal foretas etter en totrinnsprosess med henholdsvis en innstilling og et ansettelsesvedtak, videreføres. Dette er i hovedsak en videreføring av dagens regel og vil bidra til uendret ressursbruk. En lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet vil ikke medføre økte kostnader. Forslaget om å videreføre dagens ordning med rett til å klage over vedtak, med unntak for ansettelsesvedtak, følger av forvaltningslovens regler og medfører dermed uendret ressursbruk. Bortfall av muligheten for anke fra medlem i ansettelsesråd vil forenkle regelverket og være prosessbesparende.

Forslaget om å stramme inn reglene for midlertidig ansettelse og harmonisere reglene med arbeidsmiljøloven innebærer en endring. Ved å fastsette hjemlene for midlertidighet i loven, og ikke som i dag med utstrakt bruk av forskrifter, reduseres muligheten for å ta hensyn til ulikhetene i statens virksomheter. Forslaget er ment å skulle redusere bruken av midlertidig ansettelse for staten samlet. Her er det vanskelig å tallfeste effekten av lovforslaget.

Departementet foreslår å endre bestemmelsene om fortrinnsrett til stilling i staten. Forslaget innebærer at fortrinnsretten gjelder i to år etter oppsigelse. Det foreligger ikke tallmateriale for i hvor stort omfang overtallige blir ansatt etter å ha benyttet en overtallighetsattest. Ved å fjerne Tilsetningsrådet for overtallige arbeidstakere i staten, og gi virksomhetene ansvaret for å ivareta bestemmelsene om ekstern fortrinnsrett, vil det bidra til en mer effektiv rekrutteringsprosess. Dette ser *departementet* som et viktig forenklingstiltak. En negativ effekt kan være at overtallige ikke får nødvendig bistand og blir passive trygdemottakere. *Departementet* mener likevel at forslaget har stor positiv effekt og at forslaget bidrar til en klargjøring av at det er arbeids- og velferdsetaten som har oppgaven med å bistå arbeidssøkere enten de er overtallige fra staten eller fra andre sektorer i arbeidslivet.

Forslaget om endring av bestemmelsene om oppsigelse er vanskelig å anslå effekten av. *Departementet* viser til at en harmonisering med arbeidsmiljøloven her kan gi to effekter. Det kan bidra til at bestemmelsen blir enklere å forstå og anvende, men det kan også bidra til at bestemmelsene blir vanskeligere å praktisere og kan bidra til økt risiko for prosesser i domstolene. Dette er et viktig spørsmål for *departementet* i forbindelse med revisjon av loven.

Forslaget om en forenkling av reglene når det gjelder flytteplikt vil bidra til positiv administrativ innsparing uten at det kan tallfestes. Dagens regel om at ansatte må søke om

fritak fra flytteplikt vil bortfalle. Nå har Kommunal- og moderniseringsdepartementet myndighet til å avgjøre slike søknader, men etter søknad blir myndigheten gjerne delegert til fagdepartementet eller virksomheten. Arbeidsgiver må etter den nye bestemmelsen avklare med den enkelte ansatte om vedkommende ønsker å flytte med ved flytting av virksomhet over store geografiske avstander. Denne klargjøringen vil legge myndigheten til arbeidsgiver, noe som bidrar til mer riktig ansvarsfordeling. Dette medfører innsparing i administrasjon og byråkrati. Kommunal- og moderniseringsdepartementet som overordnet arbeidsgiverdepartement og fagdepartementet for virksomheten får med dette forslaget frigjort ressurser til andre prioriterte oppgaver.

Forslaget om å harmonisere bestemmelsene om prøvetid med tilsvarende bestemmelser i arbeidsmiljøloven, antas å ikke ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Departementet legger vekt på at forslaget både viderefører regelverk som sikrer betryggende saksbehandling i samsvar med god forvaltningsskikk og er i tråd med gjeldende forvaltningslov. Dessuten at virksomhetene i større grad enn i dag skal få fullt ansvar for forvaltningen av regelverket. Forslaget innebærer at man fjerner administrativt tungvinte bestemmelser og klargjør bestemmelsene på en rekke punkter. *Departementet* viser også til at man i forslaget har ivaretatt en del av de innspillene som er mottatt fra arbeidsgiverne som forenklingstiltak i forbindelse med «tidstyvprosjektet», som er et av de fem innsatsområdene i regjeringens arbeid med å skape «En enklere hverdag for folk flest». Forslagene vil samlet sett medføre forenklinger og innsparing.

22. Forslag til ny lov

Lov om statens ansatte (statsansatteloven)

Kapittel 1. Lovens virkeområde og personalreglement

§ 1. Lovens virkeområde og definisjoner

- (1) Loven gjelder for arbeidstakere i staten. Loven gjelder embetsmenn der det er uttrykkelig sagt. Loven gjelder også 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 statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.
- (4) Reglene i §§ 4 til 7 gjelder ikke for statsansatte ved Stortinget, andre organer under Stortinget, Sametinget eller hos Stortingets ombudsmenn.
- (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, og kan da i stedet fastsette særlige regler.

§ 2. Personalreglement

- (1) Bestemmelser som etter loven fastsettes ved personalreglement, avtales mellom ledelsen for virksomheten og de tjenestemannsorganisasjonene der som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister. Det kan også inngås avtale om personalreglement for grupper av virksomheter.
- (2) Før avtale inngås, skal fagdepartementet treffe vedtak om hvilke statsansatte som skal ansettes av departementet eller beskikkes av Kongen.
- (3) Kongen fastsetter personalreglement for departementene og Statsministerens kontor. Utkast til reglement skal på forhånd forhandles mellom de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner etter lov om offentlige tjenestetvister § 3 første ledd og det departement 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 bestemmelser som etter loven skal fastsettes i personalreglement, og
 - 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 rett har fagdepartementet.)*
- (6) Ved opprettelse av ny virksomhet, sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter, kan det ansvarlige fagdepartement 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 i henhold til 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 i medhold av lov.
- (2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, yrkeserfaring 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, i medhold av lov eller i tariffavtale.
- (2) Det kan fastsettes i personalreglement at stillinger, for en periode på inntil ett år, bare kunngjøres internt i virksomheten, når den er under omstilling. Dette gjelder ikke embeter eller stillinger som er lederstillinger.
- (3) I personalreglement som omfatter utenriktjenesten kan det fastsettes at ledig embete eller stilling bare kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter, og at kunngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller.

§ 5. Innstilling

- (1) Før en statsansatt ansettes, skal nærmeste leder avgi innstilling.
- (2) Dersom nærmeste leder er medlem av 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 rekkefølge de bør komme i betraktning.
- (4) Før en statsansatt ansettes i et departement, skal et innstillingsråd avgi innstilling.
- (5) Et innstillingsråd etter fjerde ledd skal bestå av like mange ordinære medlemmer for statsansatte som for arbeidsgiver. I tillegg skal det være en leder oppnevnt av arbeidsgiver. Nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for innstillingsrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.

§ 6. Ansettelse

- (1) Statsansatt 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. Antall ansettelsesråd skal fremgå av reglementet.
- (2) Et ansettelsesråd skal bestå av like mange ordinære medlemmer for statsansatte som for arbeidsgiver. I tillegg skal det være en leder oppnevnt av arbeidsgiver. Nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid for ansettelsesrådets medlemmer fastsettes i personalreglement.

- (3) Dersom medlem av ansettelsesråd eller styre ønsker å ansette en søker som ikke er innstilt, skal det innhentes en skriftlig vurdering av søkeren fra den som foretar innstillingen.
- (4) Hvis et styre har vedtaksmyndighet, skal alltid minst to representanter for statsansatt 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. Særregler

- (1) Paragrafene 3 til 6 gjelder ikke for statsansatt som ansettes inntil seks måneder.
- (2) Ved personalreglement kan det gjøres unntak fra reglene i §§ 5 og 6 ved
 - a) gruppevis inntak av elever og aspiranter
 - b) ved ansettelse inntil ett år
 - c) ansettelse med kortere arbeidstid enn 15 timer per uke

§ 8. Utnevning av embetsmann og ansettelse av statsansatt som beskikkes av kongen

Kongen kan fastsette regler om hvem som skal ha rett til uttalelse når embetsmann skal utnevnes eller konstitueres. Det samme gjelder rett til å utarbeide forslag når statsansatt skal beskikkes fast eller midlertidig av Kongen.

§ 9. Fast og midlertidig ansettelse

- (1) Statsansatt skal ansettes fast. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås
 - a) når arbeidet er av midlertidig karakter
 - b) når det bare er behov for statsansatt i et bestemt tidsrom
 - c) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
 - d) for praksisarbeid
 - e) for utdanningsstillinger
 - f) 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 tillitsvalgte, herunder grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.
- (3) Statsansatt som er midlertidig ansatt etter første ledd bokstav a, b, c eller f, og har sammenhengende ansettelse 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, utdanningsstillinger og adgangen til midlertidig ansettelse ved tjeneste på Svalbard.

§ 10. Åremål for statsansatte

- (1) Åremål kan benyttes når det følger av lov eller vedtak i Stortinget. 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 departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. Øverste leder kan ikke ansettes på åremål 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.

- (3) Åremålsperioden skal være seks år. Det kan fastsettes en kortere periode i særlige tilfeller. Åremålsansettelse kan bare gjentas én gang for hver statsansatt i samme stilling.
- (4) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler 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 bokstavene a, b eller c.
- (2) Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister, 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 beskyttelse av statsansatte må i alle tilfelle respekteres.
- (4) Ved innleie etter denne paragraf gjelder reglene i § 9 tredje ledd tilsvarende.
- (5) For øvrig gjelder arbeidsmiljøloven §§ 14-12 a, 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 ikke skal sies 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 lov om offentlige tjenestetvister skal gjennomføre drøftinger før beslutning om innleie foretas.
- (2) For innleie som overstiger ti prosent av de ansatte, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten.
- (3) Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

§ 13. Fortrinnsrett for deltidsansatte

- (1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten.
- (2) Fortrinnsretten er betinget av at statsansatt er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.
- (3) Fortrinnsrett etter § 24 første ledd går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.
- (4) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om fortrinnsrett etter denne paragraf.

- (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 embete.
- (4) Fylkesmann kan utnevnes på åremål.
- (5) Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om utnevning av embetsmenn i åremålsstilling.

Kapittel 3. Opphør av arbeidsforholdet, skriftlig advarsel, plikt til å overta annen stilling mv.

§ 15. Prøvetid for statsansatte

- (1) Ved ansettelse gjelder en prøvetid på seks måneder, med mindre ansettelsesorganet har fastsatt noe annet.
- (2) Dersom statsansatt 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 statsansatte 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) Statsansatt skal få nødvendig veiledning, oppfølging og vurdering av arbeidet i prøvetiden.
- (4) I prøvetiden kan statsansatt 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 statsansatt har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelse innen prøvetidens utløp.
- (6) Statsansatt med plikt til å gjennomgå en bestemt opplæring, er ansatt på prøve inntil opplæringen er avsluttet, eller etter bestått prøve eller eksamen. 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 statsansatt etter §§ 19 og 20.

§ 16. Plikt til å overta annen stilling

- (1) Enhver statsansatt og embetsmann i departementene eller 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.
- (2) Statsansatte og embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten og som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt, er forpliktet til å finne seg i omplassering til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag. Dette gjelder selv om vilkårene for oppsigelse etter §§ 19 eller 20, eller avskjed etter § 27 første ledd bokstav a eller b ikke er til stede. Dette ledd gjelder ikke embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 andre 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. I avtaleperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold.
- (2) Statsansatt som er ansatt på åremål etter § 10 fratrer uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp.
- (3) Statsansatt som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet. Varselet skal anses for å være gitt når det er kommet frem til statsansatt. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiver ikke kreve at statsansatt fratrer før en måned etter at varsel 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 fratre embetet.
- (2) Dersom embetsmannen er utnevnt i åremålsstilling, plikter vedkommende å fratre 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 forutgående offentlig kunngjøring, kan vedkommende i stedet utnevnes uten ny kunngjøring. Embetsmann utnevnt i åremålsstilling kan ikke utnevnes i embetet uten ny kunngjøring.

§ 19. Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold

- (1) Statsansatt 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 statsansatt. 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.

- (3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter andre ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

§ 20. Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold

- (1) Statsansatt kan sies opp når vedkommende
- a) ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom
 - b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen
 - c) på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen
 - d) gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.
- (2) Skyldes oppsigelsen forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, skal statsansatt før oppsigelse gis, om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten.
- (3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter andre ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers omplasseringsplikt ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

§ 21. Oppsigelse eller avskjed på grunn av sykdom m.m. for statsansatte og embetsmenn

For oppsigelsesvern ved sykdom, svangerskap og etter fødsel eller adopsjon, og ved militærtjeneste mv. gjelder arbeidsmiljøloven §§ 15-8 til 15-10. Det samme gjelder for avskjed av embetsmann etter § 27 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) Statsansatt har alltid rett til å si opp sin stilling. Ved oppsigelse fra statsansatt 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 fra den tidligere virksomhet medregnes.
- (3) Kongen kan gi forskrift om beregningen av ansettelsestiden og sammenhengende ansettelsestid.

§ 24. Fortrinnsrett til ansettelse i staten

- (1) Statsansatt som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold (*evt. også fordi den statsansatte 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*) har fortrinnsrett til annen passende stilling i staten.
- (2) Fortrinnsretten gjelder for statsansatt som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder de siste to år.
- (3) Fortrinnsretten gjelder inntil to år fra oppsigelsestidspunktet.
- (4) Ved underretning om oppsigelse skal statsansatt gjøres kjent med fortrinnsretten etter denne paragraf.
- (5) Fortrinnsretten faller bort dersom statsansatt 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 paragraf gjelder tilsvarende for embetsmann uansett tjenestetid, dersom avskjeden skyldes at
 - a) embetsmannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste
 - b) embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen.
- (8) Reglene gjelder ikke for konstituert embetsmann og heller ikke til embete eller stilling som besettes 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. Skriftlig advarsel

- (1) Statsansatt eller embetsmann kan ilegges skriftlig advarsel 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 embetet eller stillingen
- (2) Skriftlig advarsel etter denne paragraf regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.
- (3) Skriftlig advarsel lagres i personalmappe i fem år.
- (4) Paragrafen gjelder ikke for statsansatt som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet eller embetsmann som er dommer.

§ 26. Avskjed av statsansatt

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 aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten

§ 27. Avskjed av embetsmann ved administrativ beslutning eller dom

- (1) 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

§ 28. Avskjed av embetsmann ved dom

- (1) 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 andre 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 bokstavene c til f eller 28, og tjenestens eller virksomhetens behov tilsier det, kan ansettelsesorganet pålegge statsansatt eller embetsmann å fratru arbeidsforholdet mens saken undersøkes.
- (2) Det skal vurderes fortløpende om vilkårene etter første ledd er oppfylt. Dersom dette ikke er tilfelle, 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, midlertidig overføres til annen, mindre betrodd tjeneste. For slik overføring gjelder de samme saksbehandlingsregler som for suspensjon.
- (5) Statsansatt og embetsmann har krav på den lønn vedkommende hadde på suspensjonstidspunktet frem til suspensjonen opphører. Det kan gjøres fradrag i statsansatts eller embetsmanns lønn for inntekt vedkommende måtte få ved å ta annet arbeid i suspensjonstiden.
- (6) Forvaltningsloven kapittel IV gjelder ikke for vedtak om suspensjon.

Kapittel 4. Vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler

§ 30. Vedtaksmyndighet i saker som gjelder statsansatt

- (1) Vedtak om oppsigelse, skriftlig advarsel, avskjed eller suspensjon, treffes av ansettelsesorganet. Bestemmelsen i § 6 fjerde ledd gjelder tilsvarende.
- (2) Arbeidsgiver kan treffe vedtak om suspensjon 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 embetsmann og statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd

- (1) Embetsmann som nevnt i Grunnloven § 22 andre ledd kan før oppnådd aldersgrense bare avskjediges ved dom. Embetsmann 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 i denne lov.
- (2) Kongen kan gi fagdepartementet fullmakt til å gi embetsmann avskjed etter søknad eller ved oppnådd aldersgrense og vedta opphør av suspensjon eller konstitusjon eller ilegge skriftlig advarsel. Det samme gjelder statsansatt 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 fagdepartementet. 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 oppsigelse, skriftlig advarsel eller avskjed, skal statsansatt i tillegg til sine rettigheter etter forvaltningsloven gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndighet som skal avgjøre saken. Dersom Kongen i statsråd skal treffe avgjørelsen, kan forklaringen skje for fagdepartementet. Det samme gjelder embetsmann, hvis departementet vil fremme forslag om skriftlig advarsel eller avskjed.
- (2) Statsansatt eller embetsmann har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver.
- (3) Når spørsmål om avskjed er tatt opp av den myndighet som avgjør eller forbereder saken, kan statsansatt og embetsmann kreve bevisopptak som nevnt i domstolloven § 43 andre ledd.

Kapittel 5. Klage og søksmål

§ 33. Klage

- (1) Dersom en statsansatt i medhold av forvaltningsloven påklager vedtak om oppsigelse, skriftlig advarsel, suspensjon eller avskjed, er klageinstansen fagdepartementet eller

den myndighet som er bestemt ved reglement. Kongen i statsråd er klageinstans dersom vedtaket er truffet av et departement og ved klage fra embetsmann over skriftlig advarsel.

- (2) Klageinstansen kan ikke endre vedtaket til skade for klageren.

§ 34. Søksmål

- (1) Statsansatt eller embetsmann kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak. Fristen for søksmål er åtte uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til den statsansatte eller embetsmannen. Fristen er likevel seks måneder dersom statsansatt eller embetsmann bare krever erstatning. 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 tidspunktet for den statsansatte eller den innleide arbeidstakerens fratreden. Dersom den statsansatte eller 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 lov og arbeidsmiljøloven §§ 17-1 andre, 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 vedkommende forvaltningsorgan gir retten melding om det.

§ 35. Iverksettelse av vedtak for statsansatt

- (1) Vedtak om skriftlig advarsel, oppsigelse, suspensjon eller avskjed kan påklages innen klagefristens utløp.
- (2) Vedtak om oppsigelse eller avskjed kan ikke iverksettes før klagefristen er ute. Påklages vedtaket innen klagefristens utløp, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort. Klage eller søksmål om oppsigelse i eller ved utløpet av prøvetiden har likevel ikke oppsettende virkning.
- (3) Klageinstansens vedtak om oppsigelse kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket er kommet frem til statsansatt. Dersom statsansatt reiser søksmål i løpet av disse to ukene, eller skriftlig varsler arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker, jf. § 34 første ledd, kan vedtak om oppsigelse 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 som nevnt der, 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 søksmålet gis oppsettende virkning. Retten skal samtidig fastsette frist for iverksettelsen av vedtaket.

- (6) Dersom statsansatt reiser søksmål om lovligheten av avskjed eller oppsigelse i prøvetid gis ikke utsatt iverksettelse, 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 for embetsmenn

- (1) Vedtak om skriftlig advarsel truffet av et departement kan påklages innen klagefristens utløp.
- (2) For vedtak om suspensjon eller avskjed truffet av Kongen i statsråd, er søksmålsfristen åtte uker fra det tidspunkt 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.
- (3) Vedtak om avskjed av 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 reiser søksmål innen disse to ukene, eller skriftlig varsler arbeidsgiver om at søksmål vil bli reist innen fristen på åtte uker som er nevnt i andre ledd, kan vedtaket ikke iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, eller før denne fristen er utløpt.
- (4) 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 søksmålet gis utsatt iverksettelse. Retten skal samtidig fastsette frist for iverksettelsen av vedtaket.
- (5) Ved søksmål fra embetsmann som nevnt i Grunnloven § 22 første ledd gjelder arbeidsmiljøloven § 15-14 tredje ledd andre setning og fjerde ledd og §§ 17-1 og 17-7 tilsvarende.

§ 37. Virkninger av usaklig oppsigelse, suspensjon eller avskjed

- (1) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder statsansatt og embetsmann omfattet av Grunnloven § 22 første ledd.
- (2) Dersom en domstol finner at 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 statsansatt eller embetsmann, kjenne oppsigelsen, suspensjonen eller avskjeden ugyldig. Dersom saken gjelder oppsigelse eller avskjed, kan retten likevel, i særlige tilfeller og 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.
- (3) Statsansatt eller embetsmann kan kreve erstatning dersom oppsigelsen, suspensjonen eller avskjeden er urettmessig. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgivers og den statsansattes eller embetsmannens forhold og omstendighetene for øvrig.
- (4) Ved søksmål i forbindelse med virksomhetsoverdragelse gjelder ikke denne paragrafs andre ledd andre setning og arbeidsmiljøloven § 16-4 tredje ledd for statsansatte og embetsmenn.

§ 38. Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie

- (1) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsene i §§ 9 eller 10, skal retten etter påstand fra statsansatt 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 statsansatte 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 statsansatte ikke har et fast arbeidsforhold dersom det etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.
- (3) Ved brudd på bestemmelsene i §§ 9, 10 eller 11, kan 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 innleid arbeidstaker, midlertidig ansatt eller konstituert embetsmann. Etter krav fra statsansatt eller innleid arbeidstaker, kan retten likevel bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises før utløp eller innen åtte uker etter utløp av arbeidsforholdet.

Kapittel 6. Særlige bestemmelser

§ 39. Forbud mot gaver i tjenesten mv.

- (1) Ingen statsansatt eller embetsmann må for seg eller andre motta gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke hans tjenestlige handlinger, eller som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten.
- (2) Overtredelse kan medføre skriftlig advarsel, oppsigelse eller avskjed.

Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser

§ 40. Ikrafttredelse

- (1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer (alternativt dato).
- (2) Fra samme tid oppheves lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

§ 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 ikke lenger enn to år etter denne lovs ikrafttreden.

§ 42. Overgangsregler - stillingsvern

Bestemmelsen i loven § 9 tredje ledd får anvendelse for arbeidsavtaler som er inngått etter denne lovs ikrafttreden.

§ 43. Overgangsregler - åremål

Bestemmelsene i loven § 10 om åremål for statsansatte får anvendelse for ansettelse i åremålsstilling etter denne lovs ikrafttreden.

§ 44. Overgangsregler - innleie

Bestemmelsen i loven § 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 denne lovs ikrafttreden.

§ 45. Overgangsregler - oppsigelse

Alt. 1:

Fast ansatt tjenestemann som har mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann med mer enn fire års sammenhengende tjeneste på det tidspunkt loven her trer i kraft, og som sies opp på grunn av arbeidstakers forhold, kan ikke sies opp med hjemmel i denne lov § 20 første ledd bokstav d.

Alt. 2:

Fast ansatt tjenestemann som har mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig ansatt tjenestemann med mer enn fire års sammenhengende tjeneste på det tidspunkt loven her trer i kraft, og som sies opp på grunn av arbeidstakers forhold, kan ikke sies opp med hjemmel i denne lov § 20 første ledd bokstav d før fem år etter lovens ikrafttreden.

Alt. 3:

Dette alternativet omfatter at det ikke gis en overgangsregel for oppsigelse.

§ 46. Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

(...)