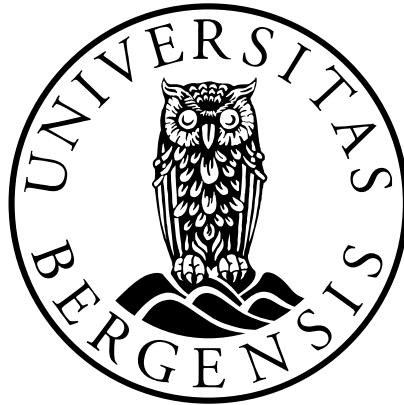


Arbeidsgivers styringsrett overfor embetsmenn og andre arbeidstakere

*I hvilken utstrekning har arbeidsgiver adgang til
å endre arbeidstakers arbeidsoppgaver på grunn
av endrede behov? En sammenligning av
rettsstillingen til embetsmenn og andre
arbeidstakere*

Kandidatnummer: 225

Antall ord: 14907



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2022

Innholdsfortegnelse

<u>INNHALDSFORTEGNELSE</u>	2
<u>1 INNLEDNING</u>	4
1.1 TEMA, PROBLEMSTILLING OG AKTUALITET	4
1.2 RETTSKILDEBILDET	5
1.2.1 ARBEIDSTAKERES ULIKE RETTSSTILLINGER	5
1.2.2 DYNAMISK SYN PÅ ARBEIDSFORHOLDETS INNHOLD	6
1.3 AVGRENSNINGER.....	7
1.4 FREMSTILLINGEN VIDERE	8
<u>2 GENERELT OM ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT</u>	9
2.1 ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT	9
2.2 DEN GENERELLE NORMEN	10
2.3 SAKLIGHETSNORMEN.....	11
2.4 ARBEIDSAVTALENS RAMME.....	11
2.4.1 SPESIELT OM MOMENTET «SAMFUNNSUTVIKLINGEN»	13
2.5 GRUNNPREGSTANDARDEN	14
2.6 ADGANGEN TIL OG FORHOLDET TIL ENDRINGSOPPSIGELSE.....	15
<u>3 SPESIELT OM EMBETSMENNS RETTSSTILLING</u>	17
3.1 HVEM ER EMBETSMENN?.....	17
3.2 TO GRUPPER EMBETSMENN	17
3.3 GRUNNLOVENS FORFLYTNINGSFORBUD.....	18
3.4 I HVILKEN UTSTREKNING SETTER EMBETSVERNET HINDRINGER FOR ORGANISASJONSENDRINGER SOM FÅR BETYDNING FOR ARBEIDSTAKERS ARBEIDSOPPGAVER? ...	19
3.4.1 RT. 1981 s. 166 A <i>INSTITUTTSTYRER</i>	19
3.4.2 RETTSKRETSREFORMEN.....	21
<u>4 EN SAMMENLIGNING</u>	24
4.1 HENSYN BAK «ENDRINGSVERN»	24
4.1.1 EMBETSMENNS BEHOV FOR VERN.....	24
4.1.2 ANDRE ARBEIDSTAKERES BEHOV FOR VERN	26
4.2 RETTSLIG REGULERING AV STYRINGSRETTENS OMFANG	27
4.2.1 INNLEDNING	27
4.2.2 GRUNNLOVSREGULERING AV STYRINGSRETTEEN	28
4.2.3 ANNEN LOVGIVNING SOM REGULERER OMFANGET AV STYRINGSRETTEEN	29
4.2.4 INGEN LOVREGULERING AV STYRINGSRETTENS OMFANG	31

4.2.5	SAMMENFATNING	32
4.3	TYPETILFELLER	32
4.3.1	ENDREDE ARBEIDSOPPGAVER PÅ BAKGRUNN AV ORGANISATORISKE ENDRINGER ELLER RASJONALISERINGSBEHOV	33
4.3.2	ARBEIDSOPPGAVER SOM MEDFØRER EN «DEGRADERING»	35
4.3.3	ARBEIDSOPPGAVER AV FORSKJELLIG ART.....	36
4.3.4	OMFANGET AV ARBEIDSOPPGAVENE ENDRES	38
4.3.5	KORTERE ELLER LENGRE VARIGHET FOR DE ENDREDE ARBEIDSOPPGAVER	40
4.3.6	ENDRINGER I ARBEIDSOPPGAVER SOM HAR NEGATIVE ØKONOMISKE KONSEKVENSER	41
5	<u>NOEN KONKLUSJONER</u>	<u>43</u>
5.1	HVA ER SPESIELT MED EMBETSMENNS RETTSSTILLING SAMMENLIGNET MED RETTSSTILLINGEN TIL ANDRE ARBEIDSTAKERE?.....	43
5.2	ER DISSE FORSKJELLENE TILSTREKKELIG TIL Å BEGRUNNE EN ULIK REGULERING AV ARBEIDSGIVERS ENDRINGSADGANG?	43
5.3	ER RETTSTILSTANDEN TILFREDSSTILLENDEN MED HENSYN TIL ENDRINGSADGANGEN INNENFOR OG UTENFOR «EMBETSMANNSGRUPPEN»?	45
	<u>KILDEREGISTER</u>	<u>48</u>

1 Innledning

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Temaet for denne masteroppgaven er arbeidsgivers adgang til å gjøre endringer i arbeidsforholdet til ulike arbeidstakere. Arbeidstakere som behandles er embetsmenn, øvrige statsansatte og arbeidstakere i kommunal og privat sektor. Arbeidsgiver har i kraft av sin styringsrett en ensidig kompetanse til å treffe beslutninger i arbeidsforholdet. Styringsretten fungerer som en utfyllingsnorm gjennom arbeidsforholdets løp, og gjør det mulig for arbeidsgiver å tilpasse både virksomheten og det enkelte arbeidsforholdet til behov som kan oppstå.¹ I alle arbeidsforhold skjer det forandringer over tid, og de fleste arbeidstakere vil derfor kunne oppleve endringer i arbeidsoppgavene og måten arbeidet skal utføres på.²

Arbeidsgivers adgang til å endre arbeidsoppgavene begrenses samtidig av arbeidsavtalen og andre rettsregler – både skrevne og uskrevne. Dette gir arbeidstakere et særskilt vern mot endringer i det bestående i arbeidsforholdet, og bidrar til å skape forutberegnelighet. Hvilke begrensninger arbeidstakeres vern setter for endringsadgangen, varierer utfra om endringen foretas overfor embetsmenn eller andre arbeidstakere. Arbeidstakere har med andre ord forskjellig endringsvern, og dette påvirker rekkevidden av arbeidsgivers styringsrett.

Embetsmannsutvalget er oppnevnt for å vurdere om det bør opprettholdes et skille mellom embetsmenn og øvrige ansatte i staten, med bakgrunn i den utviklingen som har skjedd i samfunnet, staten og arbeidslivet for øvrig.³ Det er i lys av dette aktuelt å foreta en sammenligning av rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere som omfattes av lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) og lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), for å se om deres ulike endringsvern får betydning for hvor langt arbeidsgiver kan gå i å endre arbeidsoppgavene. Problemstilling som reises i masteroppgaven er følgende: «I hvilken utstrekning har

¹ Fougner (2019) s. 96.

² Borgerud og Næss (2019) s. 118.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet om «Embetsmannsutvalget» (ingen dato), <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/embetsmannsutvalget/id2893128/> (lest 3. februar 2022).

arbeidsgiver adgang til å endre arbeidstakers arbeidsoppgaver på grunn av endrede behov? En sammenligning av rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere».

Rekkevidden av arbeidsgivers endringsadgang er et tema som ofte vurderes av domstolene.⁴ Det finnes ingen klar og entydig regel for hvilke endringer arbeidsgiver kan foreta overfor arbeidstakere fordi det i stor grad avhenger av den konkrete saken og den faktiske utviklingen, og problemstillingen som reises har stor samfunnsmessig aktualitet. Et eksempel som illustrerer dette, og som er mye av bakgrunnen for valg av problemstilling, er den nylig gjennomførte rettskretsreformen i førsteinstansdomstolene. Reformen gikk ut på å redusere antall rettskretser med mål om å blant annet bedre ressursutnyttelsen i domstolene og sikre domstoltjenester av høyere faglig kvalitet.⁵ Som følge av dette ble overtallige domstolledere fratatt sine lederfunksjoner, og det måtte vurderes om domstolledernes grunnlovfestede embetsvern satte skranker for statens endringsadgang. Det vil derfor redegjøres for rettskretsreformen i lys av den problemstillingen som reises.

1.2 Rettskildebildet

1.2.1 Arbeidstakeres ulike rettsstillinger

Formålet med fremstillingen er å redegjøre for handlingsrommet som arbeidsgiver har til å gjøre endringer i oppgavene til ulike arbeidstakere. Rettskildebildet varierer, og arbeidstakere har derfor et ulikt vern mot endringer.

Embetsmenn har et spesielt vern gjennom lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven). Grunnloven er lex superior i norsk rett og en rettskilde med tung vekt. Enkelte grunnlovsbestemmelser har stor betydning for klarleggingen av arbeidsgivers endringsadgang, og grunnlovstolkning gis derfor en sentral plass. I denne fremstillingen er det Grunnloven § 22 andre ledd som er den sentrale bestemmelsen, som inneholder et vern mot forflytning for uavsettelige embetsmenn. Rettskildebildet er ellers nokså sparsomt når det

⁴ Se blant annet Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*, Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø*, Rt. 2002 s. 1576 A *Hakon*, Rt. 2008 s. 856 A *Theatercaféen*, Rt. 2008 s. 1246 A *Statoil*, Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt*, Rt. 2010 s. 412 A *Fokus Bank*, Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen*, og HR-2016-2286-A *Rygge kommune*.

⁵ NOU 2019: 17 s. 11.

gjelder embetsmenns rettsstilling. Det finnes likevel noe eldre teori og utredninger som gir bidrag til temaet, og dette er rettskilder som kan ha en viss argumentasjonsverdi.⁶

Arbeidstakere som ikke er embetsmenn har ikke et tilsvarende grunnlovsværn, men får sin rettsstilling regulert gjennom lov, avtaler og ulovfestet rett. Arbeidsmiljøloven har ingen lovregulering av arbeidsgivers endringskompetanse, men for statsansatte er deler av styringsretten positivt regulert i statsansatteloven § 16 (1).⁷ Lov og lovforarbeider utgjør derfor sentrale rettskilder for å klargjøre lovgivers mening med å lovregulere deler av styringsretten i statlig sektor. I tillegg er arbeidsavtalen og rettspraksis sentrale kilder. Arbeidsavtalen regulerer rettsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vil således kunne legge føringer for endringsadgangen. Den nærmere endringsnormen fastsettes gjennom rettspraksis, og det er praksis fra Høyesterett som har prejudikatsverdi. Praksis fra lagmannsretter og tingretter kan også belyse temaet og gi bidrag til helheten i den faktiske utviklingen av styringsretten, men underrettspraksis har etter alminnelig juridisk metode begrenset rettskildemessig vekt.

1.2.2 Dynamisk syn på arbeidsforholdets innhold

Realiteten i dag er at både samfunnet og arbeidslivet endrer seg raskt, og at dette påvirker det enkelte arbeidsforhold. Det kan for eksempel skje en markedsmessig, driftsmessig eller teknologisk utvikling som gjør at arbeidsgiver er nødt til å tilpasse virksomheten til de endrede kravene og forutsetningene, for eksempel i form av en omorganisering.⁸ En arbeidsgiver kan derfor både i offentlig og privat sektor ha et behov for å endre arbeidstakers oppgaver som følge av virksomhetens egne disposisjoner eller på grunnlag av forhold utenfor arbeidsforholdet.

Den utviklingen som har skjedd påvirker rekkevidden av arbeidsgivers endringsadgang og dermed arbeidstakers vern. Domstolene har de siste årene anlagt en dynamisk tilnærming til spørsmålet om arbeidsgivers styringsrett, som innebærer at arbeidsforholdet i stor utstrekning

⁶ Askeland (2019) s. 456.

⁷ Statsansatteloven § 16 (1) omfatter også noen grupper embetsmenn. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for «embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor». Dessuten regulerer § 16 (2) arbeidsgivers endringsadgang overfor statsansatte og enkelte embetsmenn ansatt på lederlønnkontrakt ved manglende oppnåelse av resultater.

⁸ Øydegard og Fougner (2002) s. 568.

må kunne justeres etter oppståtte behov.⁹ Det kan som følge av dette argumenteres for at arbeidsgiver har fått et utvidet handlingsrom til å foreta ensidige endringer i det enkelte arbeidsforhold, og at det dynamiske synet på arbeidsforholdets innhold dermed har fått stor betydning for rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere.

1.3 Avgrensninger

Arbeidsgivers endringsadgang er et vidtrekkende tema, som gjør at det av hensyn til masteroppgavens omfang er nødvendig å foreta visse avgrensninger. Problemstillingen retter seg mot endringer i arbeidsoppgaver, og det faller derfor utenfor oppgavens kjerne å redegjøre for andre typer endringsbeslutninger. Fremstillingen tar for seg endringer som er begrunnet i arbeidsgivers behov og dermed virksomhetens forhold. I enkelte deler av oppgaven ses det likevel hen til endringer som er begrunnet i arbeidstakers forhold, fordi dette fremhever noen sentrale hensyn bak arbeidstakers endringsvern. Videre er det endringer i det bestående arbeidsforholdet som behandles, og oppsigelsesreglene faller derfor utenfor problemstillingen.

Problemstillingen legger opp til en sammenligning av rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere. Innenfor embetsmenns rettsstilling vil hovedfokuset være på stillingsvernet til de såkalte «uavsettelige» embetsmennene etter Grunnloven § 22 andre ledd. Årsaken til dette er at rettsstillingen til denne gruppen embetsmenn reiser svært interessante juridiske spørsmål i forholdet mellom styringsrett og grunnlovsværn. Rettsstillingen til «avsettelige» embetsmenn etter Grunnloven § 22 første ledd vil derfor ikke bli behandlet detaljert. Det avgrenses mot å gjøre rede for andre grunnlovsbestemmelser av betydning for embetsmenns rettsstilling, blant annet bestemmelsen om åremål i Grunnloven § 22 tredje ledd andre setning.

I behandlingen av rettsstillingen til arbeidstakere som ikke er embetsmenn vil fokuset være på den individuelle arbeidsavtalen som begrensning for arbeidsgivers endringsadgang og den ulovfestede endringsnormen slik denne er utviklet i rettspraksis. Dette er noen sentrale vurderingstemaer som i praksis får stor betydning for klarleggingen av det individuelle arbeidsforholdet, herunder arbeidsgivers adgang til å ensidig endre arbeidsoppgavene.

⁹ Se for eksempel Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* på s. 1609, Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427, og Rt. 2008 s. 1246 A *Statoil* avsnitt 48.

1.4 Fremstillingen videre

Masteroppgaven er delt inn i fem kapitler. Kapittel 1 er oppgavens innledning, der problemstillingen og dens aktualitet presenteres, samt rettskildebildet og avgrensninger.

Kapittel 2 består av en generell del, der det redegjøres for arbeidsgivers styringsrett. Dette er generelle betraktninger som i stor grad får betydning for rettsstillingen til alle arbeidstakere.

Det er en spesiell del om embetsmenns rettsstilling i kapittel 3. Der redegjøres det for hvem som utgjør embetsstanden med et særlig fokus på uavsettelige embetsmenn, om forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning, og det gis eksempler fra praksis som kan bidra til å belyse om embetsvernet setter skranker for arbeidsgivers endringsadgang.

I kapittel 4 foretas det en sammenligning av rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere i lys av den problemstillingen som reises. Det ses hen til forskjellige hensyn bak arbeidstakeres ulike behov for vern mot endringer og den rettslige reguleringen av styringsrettens omfang. I tillegg gjennomgås det en rekke typetilfeller knyttet til endringer av arbeidsoppgaver for embetsmenn og andre arbeidstakere.

Kapittel 5 inneholder noen konklusjoner på oppgavens problemstilling. Jeg kommer med egne refleksjoner og noen de lege ferenda synspunkter på utviklingen innenfor styringsretten, og om stillingsvernet til embetsmenn og andre arbeidstakere bør være forskjellig.

2 Generelt om arbeidsgivers styringsrett

2.1 Arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett handler om det juridiske handlingsrommet arbeidsgiver har til å bestemme over arbeidstakerne og virksomheten. Arbeidsgiver har som utgangspunktet en rett til å «organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet».¹⁰ Med organisering og ledelse siktes det til arbeidsgivers beslutninger om virksomhetens etablering, drift og oppfølging i det daglige, mens kontroll og fordeling av arbeidet handler om å bestemme hvem som skal gjøre hva og det å sørge for at arbeidet blir utført.¹¹

Generelt omtales styringsretten som arbeidsgivers kompetanse til både arbeidsledelse og foretaksledelse.¹² Med arbeidsledelse menes arbeidsgivers adgang til å treffe ensidige beslutninger overfor andre arbeidstakere, herunder å endre arbeidsoppgavene.¹³

Foretaksledelse innebærer at arbeidsgiver har adgang til å treffe beslutninger med bindende virkning for seg selv.¹⁴ Sistnevnte innebærer at arbeidsgiver kan treffe beslutninger som gjelder virksomheten, noe som også kan ha indirekte virkninger overfor den enkelte arbeidstakers arbeidsforhold.

Når arbeidsgiver har en styringsrett til å treffe beslutninger og foreta endringer overfor arbeidstakerne, innebærer dette at det etableres et underordningsforhold.¹⁵ Arbeidsgiver befinner seg i ledelsesposisjon der han har en makt til å bestemme over arbeidstaker og hvordan arbeidskraften skal benyttes. Arbeidstaker har som følge av ansettelsesforholdet en arbeidspått, og må derfor rette seg etter de beslutningene som arbeidsgiver foretar overfor vedkommende.¹⁶ Det kan dermed sies å foreligge et ulikt styrkeforhold mellom de to partene, der arbeidstaker går inn i et underordningsforhold mens arbeidsgiver får en styringsrett.

¹⁰ Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* på s. 1609.

¹¹ Fanebust (2015) s. 126.

¹² Evju (2010) s. 37, Skjønberg, Hognestad og Hotvedt (2017) s. 99, Fougner (2019) s. 23.

¹³ Skjønberg, Hognestad og Hotvedt (2017) s. 99.

¹⁴ Skjønberg, Hognestad og Hotvedt (2017) s. 99.

¹⁵ Engelsrud (2017) s. 167–168.

¹⁶ Engelsrud (2017) s. 168.

2.2 Den generelle normen

Styringsretten er en ulovfestet rettslig norm som er utviklet gjennom rettspraksis, og som i dag bygger på en generell sedvane om at arbeidsgiver må kunne gi rimelige og nødvendige instruksjoner innenfor arbeidsforholdet. Det finnes ingen generell rettslig forankring av styringsretten i verken lov eller avtale. Rettsregelen ble anerkjent allerede i 1907 i den første Verkstedoverenskomsten, der generelle bestemmelser om arbeidsgivers styringsrett ble anerkjent av arbeidstakernes organisasjoner.¹⁷

Ved forberedelsen til dagens arbeidsmiljølov ble det vurdert å lovfeste en bestemmelse om styringsrettens grenser.¹⁸ Departementet fant imidlertid ingen grunn til å fastslå en slik regel. Det ble lagt vekt på at det beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om arbeidsgiver kan endre arbeidet, og en bestemmelse om endringsadgang kan gi opphav til uklarheter og tolkningsproblemer.¹⁹ Det var derfor et bevisst valg av lovgiver å ikke ta inn en lovbestemmelse om styringsretten, og dette signaliserer at lovgiver synes styringsretten fungerer godt slik den praktiseres, der Høyesterett hele tiden justerer innholdet og grensene. Jeg vil argumentere for at dette har ført til at Høyesterett de siste årene har lagt stor vekt på arbeidsgivers endringsbehov, slik at styringsretten har utviklet seg til å bli en type dynamisk standard.

I statlig sektor finnes det imidlertid en positiv regulering av deler av styringsrettens omfang i statsansatteloven § 16 (1), der det fastslås at blant annet statsansatte har en «plikt til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar». Bestemmelsen er en delvis videreføring av § 12 i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven).²⁰ Det kan se ut som at bakgrunnen for lovreguleringen var å synliggjøre at statlig ansatte ikke har rettskrav på å utføre nærmere bestemte arbeidsoppgaver.²¹ Bestemmelsen lovfester den langvarige praksisen i staten og lovforslaget er ment å videreføre dagens rettstilstand.²²

¹⁷ Øydegard og Fougner (2002) s. 553.

¹⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 250.

¹⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 250.

²⁰ Prop. 94 L (2016–2017) s. 209.

²¹ Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) kapittel VII s. 24.

²² Prop. 94 L (2016–2017) s. 209.

2.3 Saklighetsnormen

For at arbeidsgiver skal kunne foreta en endring av arbeidstakers arbeidsoppgaver må kravet til saklighet være oppfylt. En generell saklighetsnorm ble slått fast i Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø*, hvor Høyesterett uttalte at styringsretten begrenses av «mer allmenne saklighetsnormer».²³ Det innebærer at det stilles krav til saksbehandlingen ved at det må foreligge «et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn».²⁴ Høyesteretts uttalelse har senere blitt fulgt opp i både forarbeider og rettspraksis.²⁵

Saklighetsnormen kan ses på som en konsekvens av det underordningsforholdet som etableres mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.²⁶ Skal arbeidsgiver som den overordnede part i arbeidsforholdet kunne foreta ensidige beslutninger overfor arbeidstaker kreves det at disse er basert på et ordentlig og aktverdig grunnlag.²⁷ En arbeidsgiver kan for eksempel ikke foreta beslutningene på et tilfeldig innfall eller basert på hevngjerrighet.²⁸ Formålet med saklighetskravet er derfor at arbeidsgiver ikke skal kunne misbruke den kompetansen han er tiltrodd av samfunnet og arbeidstakerne.²⁹

2.4 Arbeidsavtalens ramme

Arbeidsgivers styringsrett må skje innenfor rammen av det arbeidsforholdet som er inngått.³⁰ Det finnes store begrensninger i styringsretten, og den omtales derfor ofte som en restkompetanse som gjelder på uregulerte områder i arbeidsforholdet.³¹ Den individuelle arbeidsavtalen utgjør én begrensning ved arbeidsgivers endringsbeslutninger, og det stilles krav til skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold etter arbeidsmiljøloven § 14-5 første ledd første setning.³²

²³ Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427.

²⁴ Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427.

²⁵ Se blant annet Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 139, Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen* avsnitt 57, og HR-2016-2286-A *Rygge kommune* avsnitt 39.

²⁶ Jakhelln (2006) s. 50.

²⁷ Jakhelln (2006) s. 50.

²⁸ Jakhelln (2006) s. 50.

²⁹ Skjønberg (2021) s. 117.

³⁰ Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* på s. 1609.

³¹ Høyesterett brukte uttrykket «restkompetanse» i Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427.

³² Andre begrensninger i styringsretten kan følge av lov, tariffavtaler eller allmenne saklighetsnormer.

Arbeidsavtalen etablerer rettsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er partenes rettigheter og plikter som fastsettes i avtalen, og som danner grunnlaget for hvilke endringer som kan foretas.³³ Den karakteriseres imidlertid som en ufullstendig kontrakt fordi den forutsetter en fastsettelse og komplettering av partenes rettigheter og plikter gjennom kontraktens løp.³⁴ Dette må ses i sammenheng med at arbeidstaker skal stille sin arbeidskraft til disposisjon for arbeidsgiver og ikke levere en bestemt tjeneste. I tillegg er kontrakten dynamisk ved at den er langsiktig og som regel tidsubestemt, og skal dekke både nåværende og fremtidig arbeidskraftsbehov.³⁵ Arbeidsgivers behov kan endre seg over tid og dette er noe arbeidsgiver ikke kan forutse eller detaljregulere ved avtaleinngåelsen, men som må kompenseres gjennom forutsetningen om arbeidsgivers styringsrett.

For å klarlegge om arbeidsavtalen utgjør en skranke for styringsretten må den tolkes.³⁶ Formålet med tolkningen er å finne ut hva som er avtalt om endringsadgangen, og om det finnes avtalebestemmelser som begrenser eller utvider arbeidsgivers styringsrett.

Utgangspunktet tas i ordlyden. I noen tilfeller gir ordlyden tilstrekkelig grunnlag for å fastslå hvilke endringer som kan pålegges arbeidstaker. Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* er et eksempel på dette. Spørsmålet i saken var om Bergen kommunen kunne endre arbeidstiden for to sykepleiere fra henholdsvis seinvakter til dagvakter. Arbeidstakernes stillinger var klart definert som «seinvakt» i arbeidsavtalene, og Høyesterett mente derfor at endringen ikke kunne foretas i kraft av arbeidsgivers styringsrett.³⁷

Ofte gir imidlertid ikke ordlyden noen konkrete holdepunkter for hva som er avtalt om endringsadgangen. Og selv i de tilfeller der avtalen inneholder en bestemmelse som begrenser styringsretten trenger heller ikke dette å bli avgjørende, ettersom Høyesterett har anlagt en bred tilnærming.³⁸ Høyesterett har lagt til grunn at «[i]kke enhver avtalebestemmelse om [arbeidsvilkår] begrense[r] arbeidsgivers styringsrett», men at arbeidsgiver må kunne endre avtalebestemmelser som «ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet».³⁹ Arbeidsavtalen og den nærmere ordlyden på derfor utfylles. Gjennom utfyllingen kan de nærmere grensene for arbeidstakers «normale» rettigheter og plikter

³³ Borgerud og Næss (2019) s. 118.

³⁴ Evju (2010) s. 31.

³⁵ Fougner (2019) s. 170.

³⁶ Hotvedt og Ulseth (2013) s. 114.

³⁷ Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 42.

³⁸ Skjønberg (2021) s. 122.

³⁹ Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 41. Høyesteretts uttalelser har senere blitt fulgt opp og omformulert i HR-2016-2286-A *Rygge kommune* avsnitt 26.

trekkes opp, og det er innenfor disse rammene arbeidsgiver kan foreta endringer i kraft av styringsretten.⁴⁰ Det må ved utfyllingen blant annet legges vekt på stillingsbetegnelse, omstendighetene rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforholdet og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen.⁴¹ Det er derfor ved fastleggelsen av arbeidsavtalens innhold rom for ganske brede vurderinger.⁴²

2.4.1 Spesielt om momentet «samfunnsutviklingen»

Samfunnsutviklingen er et tolkningsmoment som har fått stor betydning for arbeidsgivers adgang til å foreta ensidige endringer overfor arbeidstakere, også ved endringer av arbeidsoppgaver. Første gangen hensynet ble introdusert var i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*, der Høyesterett uttalte på s. 1609 at det ved tolking og utfylling av arbeidsavtaler må ses hen til «hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen». Dette har blitt lagt til grunn og fulgt opp i senere saker.⁴³

Hva som ligger i uttrykket «samfunnsutviklingen» er ikke lett å fastslå. Det kan være en henvisning til forhold utenfor arbeidsforholdet som får innvirkning på fastsettelsen av arbeidets innhold, for eksempel den alminnelige utviklingen i arbeidslivet.⁴⁴ Legges denne tolkningen til grunn kan hensynet til samfunnsutviklingen forstås som at det kreves noe mer enn bare virksomhetens egne endringsbehov.⁴⁵ Det går altså et skille mellom forhold som følge av virksomhetens egne disposisjoner og forhold som følge av omstendigheter som virksomheten ikke har kontroll over.

Det er i dag vanskelig å tenke seg en bransje eller et virksomhetsområde der det ved etableringen av arbeidsforholdet ikke er nærliggende av den ansatte å legge til grunn at arbeidet kan endre seg.⁴⁶ I løpet av de siste tjue årene har det skjedd store endringer i samfunnsforholdene på bakgrunn av blant annet globaliseringen, den teknologiske og markedsmessige utviklingen. Dette er eksempler på noen samfunnsforhold som kan få stor

⁴⁰ Fanebust (2015) s. 96.

⁴¹ Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* på s. 1609.

⁴² HR-2020-1339-A *Iss* avsnitt 50.

⁴³ Se blant annet Rt. 2008 s. 856 A *Theatercaféen* avsnitt 42 og Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 43.

⁴⁴ Sundet (2021) s. 207 som henviser videre til Øydegard og Fougner (2002) s. 583–584 jf. s. 567–569.

⁴⁵ Sundet (2021) s. 207.

⁴⁶ Øydegard og Fougner (2002) s. 568.

betydning for kompletteringen av arbeidsforholdet til den enkelte arbeidstaker gjennom tolkningsmomentet «samfunnsutviklingen».

2.5 Grunnpregstandarden

Den såkalte grunnpregstandarden innebærer at arbeidsgiver ikke kan foreta endringer som er så betydelige at de går utenfor stillingens grunnleggende struktur. Den handler om å vurdere hva som karakteriserer en stilling og hva som utgjør dens kjerne. Prinsippet om grunnpregstandarden ble først formulert av Kristen Andersen i 1967, hvor han i forbindelse med omtalen av RG 1934 s. 86 (Nord Hedmark Herredsrett) uttalte at

«Det bør nemlig være hevet over tvil at en arbeidsgiver ikke ensidig kan regulere en arbeidstakers arbeidsområde på en slik måte at dets *grunnpreg* blir et vesentlig annet enn det arbeidsavtalen i direkte eller indirekte form opererer med».⁴⁷

Høyesterett har anvendt en delvis parallell standard i Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt*, der det ble uttalt at arbeidsgiver kan endre avtalebestemmelser som «ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet».⁴⁸

For å finne ut hva som er stillingens særpreg må det foretas en sammenlignende vurdering, og det er innholdet av arbeidstakers arbeidsoppgaver og ansvarsområder før og etter endringen som må sammenlignes for å vurdere om endringen er vesentlig.⁴⁹ Det tas utgangspunkt i arbeidsavtalen og hvordan arbeidsforholdet har utviklet seg, men også andre momenter som kunngjøringstekst, arbeidsinstrukser, bestemmelser i tariffavtaler og personreglementet kan få betydning.⁵⁰

På grunn av at domstolen i vid utstrekning har akseptert endringer i arbeidsforholdet av hensyn til samfunnsutviklingen, pågår det en debatt om grunnpregstandarden og dens utvikling i juridisk teori. Fougner mener at samfunnsutviklingen som tolkningsmoment bryter med grunnpregstandardens kjerne om å beskytte det bestående i arbeidsrelasjonen, og at den bør erstattes med et prinsipp om at arbeidsgiver ut fra virksomhetens behov kan pålegge

⁴⁷ Andersen (1967) s. 101.

⁴⁸ Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 41.

⁴⁹ Borgerud og Næss (2019) s. 123–124.

⁵⁰ Borgerud og Næss (2019) s. 123–124.

arbeidstakere å utføre alt arbeid de er kvalifisert for.⁵¹ Grønnerød-Hemmingby mener på sin side at det å tolke arbeidsavtalen i lys av samfunnsutviklingen ikke nødvendigvis er et brudd med grunnpregstandarden, men at det må nyanseres ut fra blant annet hvilke prosesser uttrykket skal brukes i.⁵² Mens Totland argumenterer for at grunnpregstandarden bør beholdes fordi den utgjør et viktig verktøy når det ikke finnes noen rettslig regulering på spørsmålet om arbeidsgivers endringsadgang.⁵³ Debatten viser behovet for rettslig avklaring på om stillingens «grunnpreg» fremdeles utgjør en begrensning ved endringsbeslutninger.

2.6 Adgangen til og forholdet til endringsoppsigelse

Dersom endringen ikke kan gjennomføres i kraft av arbeidsgivers styringsrett og arbeidstaker ikke samtykker til endringen, har arbeidsgiver adgang til å gå veien om en endringsoppsigelse. En endringsoppsigelse innebærer at arbeidsgiver sier opp arbeidstakeren i den nåværende stillingen, samtidig som arbeidstaker tilbys en ny stilling på endrede betingelser.⁵⁴ Formålet med oppsigelsen er derfor å endre innholdet av en arbeidsavtale.⁵⁵ En endringsoppsigelse må gjennomføres i samsvar med arbeidsmiljølovens oppsigelsesregler, og den alminnelige oppsigelsesregelen i arbeidsmiljøloven § 15-7 er sentral.⁵⁶

En endringsoppsigelse er imidlertid en type endringsbeslutning som går lenger enn det arbeidsgivers styringsrett gir grunnlag for, og arbeidstaker står derfor fritt til å avslå tilbudet om ny stilling på endrede vilkår. Arbeidsgiver kan således ikke ensidig gjennomføre en endringsoppsigelse på lik linje som ved en vanlig oppsigelse, og dersom arbeidstaker avslår tilbudet må det vurderes om vilkårene for oppsigelse er tilstede.⁵⁷ Slik sett er det noe misvisende å kalle det for en «endringsoppsigelse». Høyesterett har imidlertid brukt uttrykket, og har i tillegg lagt til grunn at terskelen er noe lavere enn en vanlig oppsigelse.⁵⁸

I Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* var spørsmålet for Høyesterett om arbeidsgiver ensidig kunne pålegge to sykepleiere en ny arbeidstidsordning uten å gå veien om endringsoppsigelse. Høyesterett mente at det å endre den avtalte ordningen fra seinvakter til dagvakter utgjorde en

⁵¹ Øydegard og Fougner (2002) s. 577, Fougner (2007) s. 137, Fougner (2019) s. 177.

⁵² Grønnerød-Hemmingby (2016) s. 266.

⁵³ Totland (2008) s. 157 og 162–163.

⁵⁴ Borgerud og Næss (2019) s. 148.

⁵⁵ Fanebust (2017) s. 57.

⁵⁶ Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 47, Fougner (2016) s. 258.

⁵⁷ Øydegard og Fougner (2002) s. 566.

⁵⁸ HR-2019-928-A *Hurtigruten* avsnitt 45 og 50.

vesentlig endring av arbeidsforholdet, som ikke kunne endres på annen måte enn ved en endringsoppsigelse. Dommen viser at man er utenfor styringsrettens grenser og over i en endringsoppsigelse når stillingens grunnpreg blir vesentlig endret.

3 Spesielt om embetsmenns rettsstilling

3.1 Hvem er embetsmenn?

En embetsmann er betegnelsen på en statstjenestemann som blir utnevnt i sitt embete av Kongen i statsråd og gitt bestalling som embetsmann.⁵⁹ Embetsmenn utgjør en liten, men sentral gruppe av statens ansatte.⁶⁰ Det er de høyere stillingene i staten som gjøres til embeter. Denne gruppen arbeidstakere får sin rettsstilling regulert gjennom både Grunnloven og statsansatteloven. Grunnloven har noen bestemmelser som omhandler embetsmenns stillingsvern, rettigheter og plikter, og § 22 om hvordan embetsforholdet opphører er svært sentral i denne fremstillingen. Statsansatteloven gjelder for embetsmenn der det er uttrykkelig sagt.⁶¹

Etter vedtakelsen av Grunnloven i 1814 vokste embetsstanden i Norge sterkt, og samtlige statsstillingen som ikke var av en underordnet karakter ble organisert som embeter.⁶² På midten av 1900 tallet var det en oppgangstid i Norge, som førte til et stort behov for økt personell i staten.⁶³ Økningen skjedde nesten utelukkende i form av alminnelige tjenestemannsstillinger, og over tid har andelen embetsmenn blitt mindre.⁶⁴ Selv om embetsmenn i dag utgjør en nokså liten gruppe betyr ikke det at embetsmenns rettsstilling er av underordnet betydning.⁶⁵ Embetsmannsgruppen utgjør meget betydningsfulle stillinger og har et sterkt embetsvern som setter skranker for arbeidsgivers endringsadgang.

3.2 To grupper embetsmenn

Grunnloven § 22 regulerer hvordan embetsforholdet opphører, og bestemmelsen skiller mellom to grupper embetsmenn. I første ledd omfattes de såkalte «avsettelige» embetsmennene. Dette er embetsmenn som kan avskjediges administrativt, både ved kongelig

⁵⁹ Statsansatteloven § 1 (2) første punktum.

⁶⁰ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

⁶¹ Statsansatteloven § 1 (1) andre punktum.

⁶² Lund (1971) s. 11.

⁶³ Lund (1971) s. 11.

⁶⁴ Lund (1971) s. 11.

⁶⁵ Lund (1971) s. 11.

resolusjon og ved dom.⁶⁶ Det kommer frem av bestemmelsens ordlyd hvilke embetsmenn som omfattes av denne gruppen, der blant annet statsministeren og statsrådets øvrige medlemmer, samt statssekretærene nevnes. Videre omfatter denne gruppen embetsmenn som er ansatt ved Statsministerens kontor, i departementene, ved diplomatiet eller konsulatvesenet, sivile overøvrighetspersoner, sjefer for regimenter og andre militære korps, kommandanter på festninger og høystbefalende på krigsskip.⁶⁷

Grunnloven § 22 andre ledd retter seg mot de «uavsettelige» embetsmenn. Denne gruppen omfatter alle andre embetsmenn enn de som er nevnt i første ledd. De uavsettelige embetsmennene kan ikke «avsettes uten etter dom» og de kan heller ikke «forflyttes mot sin vilje», og har derfor et sterkere stillingsvern enn de avsettelige embetsmennene.

Bestemmelsens formål er å sikre embetsmenns uavhengighet overfor Konge og regjering.⁶⁸ Denne gruppen omfatter i dag blant annet dommere, flere etatsledere, noen av Forsvarets embetsmenn, embetsmenn i påtalemyndigheten og politiet.⁶⁹ Det er denne gruppen embetsmenn som over tid har blitt mindre, som følge av at embetene er gjort om til tjenestemannsstillinger og av andre årsaker.⁷⁰ Dette har blant annet ført til at stillinger i statskirken, professorer, fylkesleger og en del stillinger i Forsvaret ikke lenger er embeter.⁷¹

3.3 Grunnlovens forflytningsforbud

Embetsmenn som er «uavsettelig», har som nevnt i punkt 3.2 et spesielt stillingsvern gjennom oppsigelsesvernet og forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning. Fremstillingen i denne oppgaven behandler endringer i det bestående arbeidsforholdet, og det er derfor uavsettelige embetsmenns vern mot forflytning som har stor aktualitet. Spørsmålet blir følgelig hva som ligger i forflytningsforbudet.

Uavsettelige embetsmenn kan ikke «forflyttes mot sin vilje» etter Grunnloven § 22 andre ledd andre setning. Ordlyden angir at forbudet gjelder forflytning mot embetsmannens vilje, og bestemmelsen er derfor ikke til hinder for at embetsmenn samtykker til å forflyttes. Selv om ordlyden kan oppfattes som at den sikter til flytting av arbeidssted, gjelder bestemmelsen også

⁶⁶ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

⁶⁷ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

⁶⁸ Castberg (1964) s. 72, Lund (1971) s. 65.

⁶⁹ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

⁷⁰ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

⁷¹ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

ved endringer av oppgaver som ligger til et embete.⁷² Det kan for eksempel være snakk om å legge til nye funksjoner eller legge ned enkelte funksjoner til et eksisterende embete, eller en kombinasjon av disse.⁷³ For at en uavsettlig embetsmann skal kunne pålegges nye eller endrede arbeidsoppgaver kreves det at oppgavene er av samme art som den han eller hun allerede har, og det avgjørende vil i siste omgang bli en samlet vurdering av omleggingens karakter.⁷⁴

Forflytningsforbudet gir således ikke uavsettlig embetsmenn et absolutt vern mot at staten endrer arbeidsoppgavene som ligger til et embete, men det må i vurderingen av om forflytningsforbudet er overtrådt tas utgangspunkt i de betingelsene som gjaldt ved utnevnelsen.⁷⁵ Det beror på en konkret og skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle om embetsvernet setter skranker for statens adgang til å endre embetsmannens oppgaver. Det er derfor av interesse å vurdere nærmere i hvilken utstrekning embetsvernet setter hindringer for organisasjonsendringer som får betydning for arbeidstakers arbeidsoppgaver.

3.4 I hvilken utstrekning setter embetsvernet hindringer for organisasjonsendringer som får betydning for arbeidstakers arbeidsoppgaver?

3.4.1 Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*

En sentral dom som aktualiserer spørsmålet om embetsvernet setter hindringer for statens behov for organisasjonsendringer er Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*. I dommen behandler Høyesterett spørsmålet om professor Harald Trefall har rett til å være styrer av et institutt ved Universitetet i Bergen. Trefall ble i 1964 utnevnt til professor i eksperimentell fysikk og til å lede avdeling B ved Fysisk institutt. På denne tiden ble professorer gitt bestalling som embetsmenn etter Grunnloven § 22 andre ledd, og de hadde derfor et særskilt vern som uavsettlig embetsmenn. Det ble i 1974 vedtatt å endre organisasjonsstrukturen, slik at de tre avdelingene på Fysisk institutt skulle sammenslås under en samlet ledelse. Trefall ble som følge av dette fratatt sin funksjon som instituttstyrer. Han gikk til søksmål mot staten med en

⁷² Lund (1971) s. 71.

⁷³ Lund (1971) s. 66 flg. og Jakhellns utredning (2002) s. 25 flg., begge med videre henvisninger til eldre rettspraksis.

⁷⁴ Lund (1971) s. 71.

⁷⁵ Lund (1971) s. 75–76.

prinsipal anførsel om en rett til å være styrer av en egen eksperimentell avdeling ved Fysisk institutt, subsidiært at han hadde en rett til å lede forskningen i kosmisk geofysikk.

En enstemmig Høyesterett kom til at staten kunne frifinnes. Høyesterett vurderer i tilknytning den prinsipale anførselen både om Trefall ved bestillingen ble tillagt funksjonen som permanent styrer av en egen avdeling, og om Trefall på avtalerettslig grunnlag kan ha ervervet en rett til å lede en egen avdeling. For den førstnevnte vurderingen fremhever Høyesterett på s. 173 at det kreves meget klare holdepunkter for at det har vært meningen at styrerfunksjonen skulle inkorporeres i professorens embetsplikter, noe de ikke finner er tilfellet i saken. Styrerfunksjonen ble altså etter en tolkning av bestillingen ikke ansett som en del av embetets innhold, og Grunnloven § 22 andre ledd kunne følgelig ikke beskytte ham fra å bli fratatt funksjonen som instituttstyrer.

For vurderingen av det avtalerettslige grunnlaget tar Høyesterett utgangspunkt i utlysningen av professoratet og opplysningen om at professoren skulle lede en egen avdeling. Selv om ordlyden kunne tilsi at professoren har ervervet en rett til å lede avdelingen, fremhever Høyesterett at informasjonen om styrerfunksjonen bare tok sikte på å skape interesse blant vitenskapsmenn. Professoren skrev også i egen søknad at det var forskningen han var opptatt av. Domstolen anser derfor forskningen for å være det vesentligste i virksomheten drevet ved avdelingen. I tillegg uttaler Høyesterett på s. 174 at «[u]ansett avtale eller ikke. [sic] må det til «avtalen» ha vært knyttet en klar forutsetning om at den ikke skulle stå seg overfor endringer i organisasjonsstrukturen». Domstolen legger avgjørende vekt på at det forelå behov for nødvendige strukturendringer ved Fysisk institutt, som blant annet ville bidra til å skape større instituttmiljøer med bedre faglig samarbeid og større ressursutnyttelse.

Organisasjonsendringene ville også gi en løsning til en pågående konflikt i virksomheten, som professoren var en del av. Konflikten gjaldt disponeringen av rom og apparat, og ble oppfattet som meget alvorlig og til skade for virksomheten. Det hadde kommet flere klager mot professoren, og endringsbeslutningen kan derfor delvis anses å være begrunnet i arbeidstakers forhold. Høyesterett finner på bakgrunn av dette ikke grunnlag for at det har skjedd en uriktig saksbehandling eller at det ble tatt utenforliggende hensyn. Det kan se ut som at Høyesterett

har en forvaltningsrettslig tilnærming til overprøvingen av styringsrettsbeslutningen, ettersom domstolen begrenser sin prøvelsesrett til de allmenne saklighetsnormer.⁷⁶

Dommen viser at staten kan gå langt i å ensidig endre arbeidsoppgavene til embetsmenn ved organisatoriske behov, selv om både embetsvernet i Grunnloven § 22 andre ledd og den skriftlige utlysning av professoratet kunne tilsi noe annet. Professoren ble fratatt styrerfunksjonen etter å ha hatt denne i ti år, og dette kan for arbeidstakeren oppleves som en endring av stillingens særpreg. Samtidig mener Høyesterett at det er forskningen som fremstår som de vesentligste arbeidsoppgavene i virksomheten, og når endringen ikke griper inn i disse oppgavene mener domstolen at embetets kjerne fortsatt er i behold.

3.4.2 Rettskretsreformen

Rettskretsreformen kan også kaste lys over spørsmålet om embetsvernet setter hindringer for statlig organisasjonsendringer med betydning for embetsmenns arbeidsoppgaver.

Rettskretsreformen er betegnelsen på de omfattende strukturendringene som har skjedd innenfor domstolene i første instans de siste årene. Den 9. desember 2020 vedtok Stortinget en ny rettskretsreform som gikk ut på å vesentlig redusere antall tingretter og jordskifteretter.⁷⁷ Bakgrunnen for prosessen var ønske om å styrke rettssikkerheten og sikre en fortsatt høy tillit til domstolene gjennom bedre ressursutnyttelse og sterkere fagmiljøer.⁷⁸ Sammenslåingene førte til at førsteinstansdomstolene fikk større rettskretser, samtidig som det ble bestemt at dagens rettssteder skulle opprettholdes.

Strukturendringene fikk konsekvenser for blant annet domstollederne i tingrettene. Når antall tingretter ble redusert fikk man et overtall av domstolledere, og et spørsmål som oppstod var om staten hadde adgang til å frata overtallige domstolledere deres lederfunksjoner. De beholdt likevel tittel og lønn, og fikk ikke noe nytt kontorsted. I den forbindelse har både

⁷⁶ Tilsvarende tilnærming som i Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427 og Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen* avsnitt 58, se Hotvedt og Ulseth (2013) s. 116–117. I andre dommer har Høyesterett åpnet for en kontraktrettslig tilnærming til spørsmålet om prøvelsesrett, hvor det gis rom for å legge vekt på konkrete rimelighetsvurderinger. Eksempelvis i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* og Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt*.

⁷⁷ NOU 2019: 17 og NOU 2020: 11 utgjør sammen Domstolskomisjonens anbefaling om ny domstolstruktur. Regjeringen fremmet forslag til endringer i domstolstrukturen i Prop. 11 L (2020-2021), og det ble oppnådd enighet om en ny og moderne domstolstruktur i Stortinget i Innst. 134 L (2020-2021).

⁷⁸ NOU 2019: 17 s. 11.

Domstoladministrasjonen og andre juridiske eksperter uttalt seg om temaet.⁷⁹ De teoretiske vurderingene har ikke samme rettskildemessige vekt som en uttalelse fra Høyesterett, men kan likevel ha en viss argumentasjonsverdi.⁸⁰ Det vil for øvrig komme en avklaring på spørsmålet i løpet av kort tid, ettersom to tidligere domstolledere har anlagt søksmål mot staten etter strukturendringene.⁸¹ De to domstollederne mener at fratakelsen av lederfunksjonene er så vesentlig at embetet må anses som bortfalt, slik at de kan be seg entlediget.⁸²

I de juridiske vurderingene bak reformen tas det utgangspunkt i Grunnloven § 22 andre ledd og forflyttingsforbudet.⁸³ Domstoladministrasjonen mener blant annet at det bør oppstilles en høy terskel for å anse et embete for opphørt etter en omorganisering, fordi man da unngår en uthuling av Grunnlovens embetsvern.⁸⁴ Dommere og domstolledere utnevnes som embetsmenn av Kongen i statsråd etter Grunnloven § 21, og inngår i gruppen uavsettelige embetsmenn i Grunnloven § 22 andre ledd.⁸⁵ Det er således et naturlig startpunkt å vurdere grunnlovsreguleringen, og når uavsettelige embetsmenn som nevnt i punkt 3.2 har et sterkt stillingsvern mener jeg at det er gode grunner for å akseptere en høy opphørsterskel slik Domstoladministrasjonen foreslår.

I vurderingene legges det også stor vekt på den brede enigheten om at Grunnloven § 22 andre ledd ikke kan stenge for at det foretas generelle og saklige omorganiseringer.⁸⁶ Den myndigheten som embetsmenn har, er tillagt dem i statens interesse og arbeidsforholdene er slik sett av offentligrettslig karakter.⁸⁷ Dersom staten har behov for å gjøre endringer i embetet og dets oppgaver må det derfor kunne forventes at embetsmenn aksepterer dette, og de juridiske vurderingene fremstår således forsvarlige. På samme måte som i Rt. 1981 s. 166

⁷⁹ Domstoladministrasjonen innhentet utredninger fra Borgerud (2021) og Bugge og Thorkildsen (2021) i forbindelse med gjennomføringen av rettskretsreformen. Også tidligere utredninger fikk betydning for Domstoladministrasjonens vurdering, blant annet Jakhellns utredning fra domstolsreformen som ble gjennomført i 2002 og lovavdelingens utredning i forbindelse med nærpolitireformen som ble gjennomført i 2015.

⁸⁰ Askeland (2019) s. 456.

⁸¹ Kolsrud, Kjetil, «To dommere går til sak for å slippe arbeidsplikt», *Rettt24*, 8 september 2021, <https://rett24.no/articles/to-dommere-gar-til-sak-for-a-slippe-arbeidsplikt> (lest 16. februar 2022).

⁸² Entlediget betyr i denne sammenheng å opphøre arbeidsplikten.

⁸³ Domstoladministrasjonens vurdering (2020) s. 2, Borgeruds utredning (2021) s. 2, Bugge og Thorkildsens utredning (2021) s. 1–2.

⁸⁴ Domstoladministrasjonens vurdering (2020) s. 3.

⁸⁵ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 55 første og siste ledd.

⁸⁶ Jakhellns utredning (2002) s. 20, Lovavdelingens utredning (2015) s. 6 og 10, Domstoladministrasjonens vurdering (2020) s. 3.

⁸⁷ Morgenstjerne (1909) s. 511, Castberg (1964) s. 72.

A *Instituttstyrer* må det kunne hevdes at overtallige domstolledere må finne seg i nødvendige omorganiseringer, uansett hvilke følger dette har for den enkeltes stilling.

Domstoladministrasjonen argumenterer videre for at det er den dømmende virksomheten som utgjør kjernen i de fleste domstollederembeter, slik at bortfall av lederfunksjoner ikke kan anses å utgjøre en større endring enn at embetets grunnpreg er i behold.⁸⁸ En domstolleder må etter gjeldende rett oppfylle de alminnelige vilkårene og forutsetningene for å være en dommer etter domstoloven kapittel 3, og domstollederen skal i tillegg aktivt tjenestegjøre som dommer. Det kan derfor se ut som at oppgavene som ligger til en stilling som domstolleder og dommer henger nært sammen, og jeg mener i lys av dette at det kan være grunnlag for å si at de dømmende oppgavene utgjør kjernen i de fleste domstollederstillinger.

På bakgrunn av den helhetsvurderingen som er gjort i forbindelse med rettskretsreformen mener jeg at det kan argumenteres for at staten hadde rettslig kompetanse til å gjennomføre strukturendringene.⁸⁹ Til tross for at reformen medførte betydelige endringer i overtallige domstollederes arbeidsoppgaver, mener jeg at forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning ikke kan anses å sette noen skranker for statens endringsadgang i dette tilfellet. Samtidig vil trolig det faktum at overtallige domstolledere fikk beholde tittel, lønn og kontorsted etter strukturendringene være av stor betydning for om domstolene aksepterer statens endringsbeslutning.

⁸⁸ Domstolsadministrasjonens vurdering (2020) s. 3.

⁸⁹ Dagens regjering ønsker å reversere rettskretsreformen og forslaget har vært på høring våren 2022. Se Justis- og beredskapsdepartementet om «Høring av endringer i domstolstruktur» (26. januar 2022), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-domstolstruktur/id2898429/> (lest 27. februar 2022). Dette omtales ikke nærmere i fremstillingen, ettersom det ikke anses å være av prinsipiell betydning for domstolledernes rettsstilling som uavsettelige embetsmenn.

4 En sammenligning

4.1 Hensyn bak «endringsvern»

4.1.1 Embetsmenns behov for vern

Det er en generell oppfatning at embetsverket skal fylle ulike roller.⁹⁰ Embetsmenn skal blant annet stå som garantist for grundighet og faglighet, i tillegg til å ivareta rettsstatlige idealer. De ulike rollene som ligger til embetsverket fører til at embetsmenn kan ha et større behov for vern mot å få sine oppgaver endret.

En av embetsmenns roller er å ivareta rettsstatlige idealer. Embetsverket blir sett på som en tjener for loven, som skal sikre likebehandling og rettssikkerhet.⁹¹ Hva som nærmere ligger i rettsstatlige idealer er ikke lett å fastslå konkret. Uttrykket rettsstat kan forstås som at retten står over alle borgerne og statens myndigheter, samtidig som at bindingen til retten må kontrolleres og garanteres av uavhengige domstoler.⁹² Embetsmenn har derfor en særskilt rolle i å oppføre seg lovlydig og sikre en likhet for loven ved utøvelsen av sine oppgaver. For å kunne oppfylle rettsstatsrollen uten å bli presset til å ta politiske hensyn, kan embetsmenn ha et behov for et særskilt endringsvern.

Et sentralt rettsstatlig prinsipp som må fremheves i denne sammenheng, er ivaretagelsen av domstolenes uavhengighet. Kravet om uavhengige domstoler kommer klart til uttrykk i Grunnloven § 95 første ledd første setning, i tillegg til at det i domstoloven § 55 tredje ledd første setning fastsettes at en dommer skal være uavhengig i sin dømmende virksomhet. Prinsippet skal sikres ved at ingen kan gi domstolene eller dommerne instruksjoner om hvordan de skal behandle en sak.⁹³ Dette er særlig aktuelt for enkeltsaker som bringes inn for domstolene, og tilsier at dommere bør ha et særskilt vern mot endringer. Domstolens uavhengighet gjør seg imidlertid i vesentlig mer beskjeden grad gjeldende når det er tale om

⁹⁰ Se nærmere Jacobsen, Knut Dahl, «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen», *Pacem* (trykt utgave) Feltprestkorpsset 2008 bind 11 nr. 2, s. 19–34.

⁹¹ Sejersted (2014) s. 18.

⁹² Falch (2021) s. 47–48.

⁹³ Norges domstoler om «Uavhengighet» (ingen dato), <https://www.domstol.no/verktoy/juridisk-ordliste/u/Uavhengighet/> (lest 29. januar 2022).

generelle regler om domstolens organisering.⁹⁴ Ved generelle omorganiseringer av domstolene retter ikke inngrepet seg mot personen som har stillingen men mot stillingen som sådan, og det kan neppe reises konsitusjonelle innvendinger mot slike omstruktureringer.

Prinsippet om dommeres uavhengighet ble problematisert i tingrettsdom THOD-2021-84564 (Hordaland).⁹⁵ I saken gikk en tidligere jordskifterettsleder til erstatningssak mot staten fordi han følte seg forbigått i utnevningen av lederstillingen i en ny sammenslått jordskifterett etter rettskretsreformen. Et spørsmål som retten måtte ta stilling til var om det å legge vekt på jordskifterettlederens kritiske uttalelser til strukturendringene var et utenforliggende hensyn i vurderingen av å ikke anse han som kvalifisert til lederjobben.⁹⁶ Dommeres uavhengighet var ett vurderingstema under dette spørsmålet. Retten kom til at prinsippet om dommeres uavhengighet ikke fikk noen betydning i vurderingen om det var tatt utenforliggende hensyn, fordi det er vanskelig å se hvordan en eventuell vektlegging av uttalelsene i media om strukturdebatten kunne hatt noen påvirkning på hans dømmende virksomhet. Prinsippet fikk således ingen innvirkning på den samlede vurderingen av om det forelå brudd på kvalifikasjonsprinsippet ved utnevningen av jordskifterettsleder i sammenslått domstol.

En annen rolle som embetsmenn har, er forventningen om å ivareta faglighet. Dette er et annet hensyn som kan tilsi at embetsmenn bør ha et spesielt vern mot endringer i stillingens arbeidsoppgaver. For å sikre gode beslutninger og opprettholde tillit skal embetsverket bruke sin faglige kunnskap og sitt faglige skjønn i utøvelsen av arbeidet.⁹⁷ De skal samtidig være faglig uavhengige, som innebærer at de skal stå fritt til å legge frem sine faglige synspunkter og vurderinger uansett hvor støtende dette kan være for den politiske ledelsen.⁹⁸ Det er derfor av stor betydning at embetsmenn har et sterkt vern i Grunnloven, slik at de ikke kan bli konfrontert med endringer i stillingen som følge av at de utøver sin rolle.⁹⁹

⁹⁴ Jakhellns utredning (2002) s. 11.

⁹⁵ Merk at dommen ikke er rettskraftig når oppgaven innleveres.

⁹⁶ THOD-2021-84564 (Hordaland) under punkt 4.5.

⁹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk – Syv plikter for embetsverket» under punkt 1.3 og 4.4 (januar 2019), https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf (lest 4. mars 2022).

⁹⁸ Jacobsen (2008) s. 21.

⁹⁹ Også statsansatte som ikke er embetsmenn skal være faglig uavhengige i sine stillinger, og rollen er derfor ikke nødvendigvis spesiell for embetsmenn. Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Etiske retningslinjer for statstjenesten» under punkt 5 (revidert juni 2017), https://www.regjeringen.no/contentassets/6f6badef60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etiske_retningslinjer_re_v_2017.pdf (lest 19. april 2022). Andre statsansatte har imidlertid ikke et tilsvarende grunnlovsvorn som embetsmenn.

Et eksempel der embetsmenns faglighet ble satt på spissen er den såkalte Støjbergsaken fra Danmark. Den tidligere danske innvandringsministeren Inger Støjberg ble stilt for riksrettstale og dømt i 2021, etter at hun hadde gitt en ulovlig instruks.¹⁰⁰ Instruksen gikk ut på at alle asylsøkende par skulle skilles dersom den ene var mindreårig. Embetsverket hadde i kraft av sin rolle som faglig uavhengige, en plikt til å forsøke å stoppe den ulovlige instruksen. Dette ble imidlertid ikke gjort, noe som har ført til at flere embetsmenn er blitt kritisert i ettertid. Saken har ført til en lavere tillit til embetsverket, og det er under vurdering om enkelte embetsmenn skal stilles til ansvar for sin forsømmelse.¹⁰¹

Den faglig uavhengige rollen henger også nært sammen med embetsmenns behov for vern mot utilbørlig politisk press. Når embetsmenn både skal være lojale mot den politiske ledelsen og samtidig stå imot politisk press for å ta beslutninger de mener er faglig uforsvarlige, kan det hevdes at embetsmenn bør ha et særskilt endringsvern.¹⁰² Det er «uavsettelige» embetsmenn som har det sterkeste vernet, mens «avsettelige» embetsmenn kan avskjediges administrativt dersom vilkårene i statsansatteloven § 27 er oppfylt. Det er vanskelig å finne en forklaring på hvorfor avsettelige embetsmenn ikke har et sterkere vern for å kunne stå imot utilbørlig politisk press, når det er disse embetsmennene som er tettest på politikerne. En mulig forklaring kan være at avsettelige embetsmenn forutsettes å være lojale mot den politiske ledelsen for at statsadministrasjonen skal kunne fungere.

4.1.2 Andre arbeidstakeres behov for vern

Arbeidstakere som ikke er embetsmenn, har ikke et tilsvarende grunnlovsværn eller de samme rollene som det embetsmenn har. Det finnes likevel noen hensyn som tilsier at også øvrige statsansatte og arbeidstakere i kommunal og privat sektor bør ha et visst vern mot endringer.

En arbeidstaker har for det første et behov for vern mot vilkårlighet. Det er gjeldende rett at arbeidsgiver bare kan gjennomføre en endringsbeslutning dersom det foreligger et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke er vilkårlig eller basert på utenforliggende hensyn.¹⁰³

¹⁰⁰ Se NTB, «Danmarks tidligere innvandringsminister Inger Støjberg dømt til fengsel», *Aftenposten*, 13. desember 2021, <https://www.aftenposten.no/verden/i/BjmAwG/danmarks-tidligere-innvandringsminister-inger-stoejberg-doemt-til-fengse> (lest 27. mars 2022).

¹⁰¹ Se nærmere Korsgaard, Kristine, «Instrukskommissionen vurderer: Fem embedsmænd kan stilles til ansvar», *Altinget*, 26. april 2021, <https://www.altinget.dk/artikel/instrukskommissionen-vurderer-fem-embedsmaend-kan-stilles-til-ansvar> (lest 27. mars 2022).

¹⁰² Se Sejersted, Fredrik, «Spenningsene mellom politikk og embetsverk», *Stat og styring* 2014 nr. 1, s. 18–20 der dette temaet tas opp.

¹⁰³ Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427.

Dette skal ivareta arbeidstakers rettssikkerhet som den svakere part i arbeidsforholdet, og er et særskilt hensyn bak alminnelige arbeidstakeres endringsvern. Vernet knytter seg imidlertid til arbeidstakeren og den enkeltes personlige forhold, og dette er forskjellig fra rettsstillingen til embetsmenn, der vernet retter seg mot embetsmannens rolle i samfunnet.

Arbeidstakere kan også ha et behov for vern om faglighet. En arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og dette innebærer blant annet varslinger om forhold som er i strid med rettsregler.¹⁰⁴ Arbeidstakere i offentlig og privat sektor har derfor adgang til å si ifra dersom de mener at arbeidsgiver treffer faglig uforsvarlige beslutninger. Når arbeidstaker uttrykker sine faglige bekymringer, har vedkommende et behov for vern mot å bli konfrontert med endringer i stillingens arbeidsoppgaver. Det oppstilles et slikt vern i arbeidsmiljøloven § 2 A-4 første ledd første punktum, hvor det fastsettes et forbud mot gjengjeldelse overfor en arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1. Lovgivningen kan med dette anses å verne om fagligheten, noe som kan ha likhetstrekk med embetsmenns rett og plikt til å si ifra dersom arbeidsgiver beslutter noe ulovlig. Samtidig kan det hevdes at hensynet til faglighet gjør seg gjeldende på ulike måter for embetsmenn og andre arbeidstakere, ettersom det forutsettes at embetsmenn er et faglig korrektiv i kraft av sin rolle, mens det ikke ligger en tilsvarende forventning til grunn for andre arbeidstakere som bare gis en rett til å varsle.

4.2 Rettslig regulering av styringsrettens omfang

4.2.1 Innledning

Som nevnt i punkt 2.2 er arbeidsgivers styringsrett en ulovfestet rettslig norm, og den har stor praktisk betydning i alle arbeidsforhold. Den rettslige reguleringen av styringsrettens omfang er imidlertid forskjellig for ulike arbeidstakere. I statlig sektor er deler av styringsrettens omfang lovregulert i statsansatteloven, i tillegg til at embetsmenn har et særskilt embetsvern i Grunnloven. Det finnes ingen lovregulering av styringsrettens omfang i kommunal og privat sektor, og det er derfor arbeidsavtalen og hvordan endringsnormen har utviklet seg i rettspraksis som blir sentrale vurderingsgrunnlag.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 første ledd første setning jf. andre ledd.

¹⁰⁵ Også tariffavtaler kan få betydning for styringsrettens rekkevidde innenfor det enkelte arbeidsforhold, men som nevnt i punkt 1.3 vil fokuset i denne oppgaven være på den individuelle arbeidsavtalen og rettspraksis.

4.2.2 Grunnlovsregulering av styringsretten

Embetsmenn er de eneste arbeidstakerne som får sin rettsstilling regulert gjennom Grunnloven. De uavsettelige embetsmennene har et særlig sterkt vern gjennom Grunnloven § 22 andre ledd, og denne bestemmelsen har prinsipiell betydning for styringsrettens omfang.

Når det gjelder arbeidsgivers adgang til arbeidsledelse overfor uavsettelige embetsmenn må dette vurderes i lys av både forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning og de overordnede hensynene som nevnt i punkt 4.1.1. Hensynet til embetsmenns faglighet, uavhengighet og rollen som rettsstatens tjener tilsier at uavsettelige embetsmenn bør ha et sterkt vern mot endringer i sine arbeidsforhold, noe som også gjenspeiles av vernet mot forflytning i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning. Dette kan sette begrensninger for arbeidsgivers adgang til å foreta endringer overfor den enkelte embetsmann. Hvor langt arbeidsgiver kan gå i å endre arbeidsoppgavene som ligger til et embete beror som fremhevet i punkt 3.3 på en samlet vurdering av endringens karakter.¹⁰⁶

Grunnloven § 22 andre ledd er taus hva angår statens omorganiseringsadgang, og dermed arbeidsgivers adgang til foretaksledelse. Bestemmelsen kan likevel ikke tolkes dithen at staten i relasjon til embetsmenn ikke har adgang til å omorganisere. Dette må ses i sammenheng med at det forholdet som etableres mellom staten og den enkelte embetsmann er av offentligrettslig karakter, og ikke basert på en alminnelig kontrakt.¹⁰⁷ Embetsmenn utøver myndighet tillagt dem i statens interesse og de må derfor finne seg i omorganiseringer som medfører endringer i embetet og dets oppgaver dersom staten har behov for det.¹⁰⁸ De kan derfor ikke kreve å se stillingen opprettholdt uforandret i den tid tjenesteforholdet varer.¹⁰⁹

Grunnlovsreguleringen har heller ikke blitt ansett å utgjøre noe hinder for at staten tar generelle forbehold ved utnenvelsen av embetsmenn, så lenge dette ikke røkter ved kjernen i det uavsettelige vernet.¹¹⁰ I kongelig resolusjon av 1898 ble det utformet generelle bestallingsforbehold om mulige fremtidige endringer i embetene, som siden har ligget til grunn for alle embetsutnevnelser.¹¹¹ Disse fremheves i dag ofte gjennom endringsklausuler i embetsmenns arbeidsavtaler. Rettskretsreformen er et eksempel på at staten brukte

¹⁰⁶ Lund (1971) s. 71.

¹⁰⁷ Morgenstjerne (1909) s. 511.

¹⁰⁸ Castberg (1964) s. 72.

¹⁰⁹ Lund (1971) s. 13.

¹¹⁰ Lund (1971) s. 76.

¹¹¹ Departementets-tidende (1898) s. 393.

endringsforbeholdene i domstolledernes arbeidsavtaler som argument for at staten hadde en endringsadgang. Den klausulen som finnes i dagens standardavtale for domstolledere har følgende ordlyd:

«Arbeidstakeren må uten erstatning finne seg i de endringene som måtte bli gjort i domstolenes forretningskrets og organisering, f.eks. sammenslåing med andre domstoler. Omorganisering kan føre til bortfall av lederansvar, administrative oppgaver, endring av tittel og/eller nytt kontorsted.»¹¹²

Endringsforbeholdene gjør at staten har en vid adgang til å foreta generelle omorganiseringer, selv om dette medfører betydelige endringer i embetsmenns arbeidsoppgaver.¹¹³ Dette viser at også en konkret avtaletolkning står sentralt for å klarlegge i hvilken utstrekning arbeidsgiver har adgang til både arbeidsledelse og foretaksledelse overfor uavsettelige embetsmenn.

4.2.3 Annen lovgivning som regulerer omfanget av styringsretten

For statlig ansatte finnes det en positiv lovregulering av deler av arbeidsgivers styringsrett i statsansatteloven § 16 (1). Bestemmelsen er sentral for styringsrettens omfang, og gjelder for «alle statsansatte» og «embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor». De uavsettelige embetsmennene etter Grunnloven § 22 andre ledd omfattes således ikke av den generelle endringsbestemmelsen.

I statsansatteloven § 16 (1) fastsettes det at alle statsansatte har en «plikt til å finne seg i omorganiseringer». Med «omorganisering» menes rent interne omorganiseringer i en statlig virksomhet, omorganiseringer som fører til at statlige virksomheter blir flyttet eller delt, og at hele eller deler av virksomheten blir sammenslått med en annen statlig virksomhet.¹¹⁴

Ordlyden tilsier at arbeidsgiver har en vid adgang til foretaksledelse. I lovforarbeidene kan det anses å ligge en forutsetning om at arbeidstakernes arbeidsforhold er inngått på bakgrunn av statens behov og med formål å fremme en offentlig interesse, noe som støtter opp under ordlyden om at staten bør ha en vid endringsadgang.¹¹⁵ De følgene en omorganisering har for

¹¹² Arbeidsavtale for dommere/domstolledere under punkt 2 siste avsnitt.

¹¹³ Lund (1971) s. 76.

¹¹⁴ Prop. 94 L (2016–2017) s. 209.

¹¹⁵ Prop. 94 L (2016–2017) s. 209.

statsansattes arbeidsforhold må imidlertid ligge innenfor rammene av den enkeltes stilling, og dette beror på en konkret avtaletolkning i hvert enkelt tilfelle.¹¹⁶

Når det gjelder arbeidsgivers adgang til arbeidsledelse overfor statlige ansatte fremgår det av statsansatteloven § 16 (1) at alle statsansatte har «plikt til å finne seg i [...] endringer i arbeidsoppgaver og ansvar». Ordlyden setter ingen skranker for arbeidsgivers adgang til å foreta endringer overfor den enkelte arbeidstaker. I lovforarbeidene til tjenestemannsloven av 1983 ser det ut som at formålet med lovreguleringen var å synliggjøre at statsansatte ikke har rettskrav på å utføre nærmere bestemte arbeidsoppgaver.¹¹⁷ Dette signaliserer at det skal mye til for å kunne si opp statlige arbeidstakere, noe som gir arbeidsgiver en vid endringsadgang. Endringer i arbeidstakerens oppgaver etter § 16 (1) må imidlertid gjøres innenfor arbeidsforholdets rammer.¹¹⁸ Hvor langt arbeidsgivers endringsadgang rekker i det enkelte tilfelle beror således på en konkret vurdering, der det må tas utgangspunkt i arbeidsavtalen og de begrensningene som er fastsatt i rettspraksis.

Selv om styringsretten er delvis lovregulert i statsansatteloven § 16 (1) fremstår rettstilstanden likevel som noe uklar. Ordlyden setter ingen rammer for arbeidsgivers endringskompetanse og lovforarbeidene kan oppfattes som sparsomme.¹¹⁹ Det fremgår dessuten av lovforarbeidene til dagens arbeidsmiljølov at grensene for arbeidsgivers styringsrett når det gjelder omplassering av arbeidstaker og endringer i arbeidsoppgaver i kommunal og privat sektor, antas å være sammenfallende med de grensene som følger av den tidligere tjenestemannsloven § 12 første punktum.¹²⁰ Også i lovforarbeidene til tjenestemannsloven av 1983 er det lagt til grunn at en statlig arbeidsgivers endringsadgang ikke skal skille seg fra andre arbeidsgivere.¹²¹ I rettspraksis kan det heller ikke anses å foreligge noen videre rammer for arbeidsgivers styringsrett i statlig sektor enn de som er trukket opp i kommunal og privat sektor.¹²² Det kan derfor argumenteres for at rammene for arbeidsgivers endringsadgang

¹¹⁶ Bjørneraa, Gaard og Selmer (2000) s. 485 jf. s. 476.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) kapittel VII s. 24.

¹¹⁸ Borgerud, Løwenborg og Knudsen (2020) s. 123.

¹¹⁹ Engelsrud (2021) s. 499.

¹²⁰ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 242.

¹²¹ Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) kapittel VII s. 25.

¹²² Se for eksempel LF-2013-40157 (Frostating) (dissens 4-1) og LF-2017-197711 (Frostating), der begge viser til rammene som er trukket opp for styringsretten i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* og Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø*.

innenfor statlig sektor skal være sammenfallende med de ulovfestede reglene som gjelder i kommunal og privat sektor.¹²³

4.2.4 Ingen lovregulering av styringsrettens omfang

For arbeidstakere i kommunal og privat sektor følger den rettslige reguleringen av styringsrettens omfang av den individuelle arbeidsavtalen og rettspraksis. Det finnes ingen generelle lovbestemmelser som eksplisitt regulerer omfanget av arbeidsgivers styringsrett for disse arbeidstakerne, og dette kan tilsi at arbeidsgiver har en vid adgang til både foretaksledelse og arbeidsledelse.

Det er den individuelle arbeidsavtalen som legger føringer for styringsretten, og det er derfor i første rekke et avtalespørsmål. Arbeidsavtalen må tolkes og utfylles for å finne ut om arbeidsgiver har adgang til å foreta endringer. Et eksempel på at dette ble gjort er Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*. Der var arbeidstakerne ansatt som «maskinist[er] på Nøkk», og ordlyden i arbeidsavtalene fremsto som nokså klar. Til tross for dette hadde kommunen adgang til å endre arbeidsoppgavene utover det å være maskinister på brannbåten. Det ble lagt stor vekt på samfunnsutviklingen som tolkningsmoment av arbeidsavtalene, noe som gir arbeidsgiver et vidt handlingsrom til å trekke inn forhold utenfor arbeidsforholdet ved klarleggingen av avtalens innhold.

De eneste skrankene for arbeidsgivers styringsrett i kontraktsforhold er de rettslige normene som er fastsatt gjennom rettspraksis. Det er gjeldende rett at arbeidsgiver ikke kan endre avtalebestemmelser som særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet, og den endringen som arbeidsgiver foretar må heller ikke utgjøre et brudd på allmenne saklighetsnormer.¹²⁴ Disse begrensningene skal fungere som vern for arbeidstakeren som den mer underordnede parten i arbeidsforholdet. Dette er imidlertid de eneste generelle skrankene som gjelder ved arbeidsgivers rett til å endre arbeidsoppgavene til kommuneansatte og privatansatte, og arbeidsgiver har derfor et vidt handlingsrom til å foreta ensidig endringer overfor arbeidstakerne.

¹²³ Se nærmere Gerd Engelsruds artikkel «Særlige aspekter ved styringsrett for statlige arbeidsgivere», kapittel 14 i *Styringsretten: prinsipielt, komparativt og aktuelt*, Skjønberg, Aleksander Sønnerland, Gina Bråthen, Anette Hemmingby, Marianne Jenum Hotvedt og Kurt Weltzien (red.), Gyldendal 2021, s. 478–500 der dette problematiseres.

¹²⁴ Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt* avsnitt 41, Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø* på s. 427.

4.2.5 Sammenfatning

Som fremstillingen foran viser finnes det normer på ulike rettslige nivåer som regulerer omfanget av arbeidsgivers endringskompetanse. De forskjellige rettslige reguleringene av styringsretten i statlig, kommunal og privat sektor gjør at arbeidstakere prinsipielt sett har et ulikt vern ved arbeidsgivers endringsadgang, både ved arbeidsgivers arbeidsledelse og foretaksledelse. Det er uavsettelige embetsmenn som rettslig sett har det sterkeste vernet gjennom Grunnloven. Andre arbeidstakere har ikke et tilsvarende grunnlovsværn, og kan derfor anses å ha et svakere vern ved endringsbeslutninger. Dette gjelder for eksempel de tilfellene der det ikke finnes noen lovregulering av styringsrettens omfang, ettersom det oppstilles få skranker for arbeidsgivers styringsrett i praksis.

Til tross for de ulike rettslige reguleringene av styringsretten kan det også argumenteres for at det er visse likhetstrekk mellom arbeidstakernes rettsstillinger. Generelt mener jeg at det kan hevdes at arbeidsgiver gis et vidt handlingsrom til å foreta endringer i oppgavene til alle arbeidstakere, og at det kan se ut som at det avgjørende alt tatt i betraktning blir å vurdere rammene av bestillingen eller avtalen som ligger til grunn for arbeidsforholdet. Selv overfor uavsettelige embetsmenn som har et grunnlovsfestet vern kan arbeidsgiver gå langt i å endre arbeidsoppgavene på grunn av blant annet vedtatte endringsforbehold i det skriftlige avtalegrunnlaget. De vurderingene som foretas overfor embetsmenn og andre arbeidstakere ved endringsbeslutninger kan derfor anses å være nokså like, noe som tyder på at de ulike rettslige utgangspunktene for styringsrettens omfang i realiteten kan ha mindre betydning.

Når det gjelder statsansatte som ikke er embetsmenn og arbeidstakere i kommunal og privat sektor, mener jeg som nevnt i punkt 4.2.3 at det spesielt kan argumenteres for at rammene for arbeidsgivers styringsrett skal være sammenfallende for disse arbeidstakerne. Selv om deler av styringsrettens omfang er lovregulert i statlig sektor vil det avgjørende for om arbeidsgiver kan foreta den konkrete endringen bero på en tolkning av avtalegrunnlaget og de begrensningene som er fastsatt i rettspraksis. Dette er lik den vurderingen som foretas overfor kommuneansatte og privatansatte. Med dette som bakgrunn behandles disse arbeidstakerne samlet under betegnelsen andre arbeidstakere, og fokuset vil i tråd med problemstillingen være forholdet mellom embetsmenn og arbeidstakere som ikke er embetsmenn.

4.3 Typetilfeller

4.3.1 Endrede arbeidsoppgaver på bakgrunn av organisatoriske endringer eller rasjonaliseringsbehov

Arbeidsgiver vil over tid kunne ha behov for å foreta endringer på arbeidsplassen, enten i organisasjonsstrukturen eller for å tilpasse virksomheten til endrede markedsforhold. Dette har sammenheng med at dagens arbeidsliv bærer preg av et større behov for omstilling, fleksibilitet, lønnsomhet og et dynamisk arbeidsmarked.¹²⁵ Ved slike endringsbeslutninger gis arbeidsgiver generelt et vidt handlingsrom til å foreta endringer i både embetsmenn og andre arbeidstakeres arbeidsoppgaver.¹²⁶

For embetsmenns rettsstilling illustreres dette i Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*. Dommen viser at arbeidsgiver gis et vidt handlingsrom til å foreta endringer i embetsmenns arbeidsoppgaver ved organisatoriske behov, uten at embetsvernet eller bestallingen setter begrensninger for dette. I saken måtte Høyesterett som nevnt ta stilling til om en professor hadde rett til å være styrer av et institutt. En enstemmig domstol kom frem til at det lå innenfor arbeidsgivers styringsrett å endre professorens arbeidsoppgaver. Høyesterett uttaler at det uansett avtale eller ikke må ha vært knyttet en klar forutsetning om at den ikke kan stå seg overfor endringer i organisasjonsstrukturen, og det legges således stor vekt på arbeidsgivers behov for å gjennomføre strukturendringene.¹²⁷ Som nevnt i punkt 3.4.1 ville strukturendringene også gi en løsning til konflikten i virksomheten som professoren var en del av, og endringen kan derfor også være delvis begrunnet i arbeidstakers forhold.

Også rettskretsrettsformen kan trekkes inn som eksempel, der staten hevdet å ha et vidt handlingsrom til å gjøre endringer i domstolledernes arbeidsoppgaver som følge av at det ble foretatt en generell omorganisering av domstolene i første instans. Reformen ble som nevnt gjennomført for å styrke rettssikkerheten og tilliten til domstolene gjennom bedre ressursutnyttelse og faglig kvalitet.¹²⁸

For rettsstillingen til arbeidstakere som ikke er embetsmenn, er Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* sentral. Dommen viser at arbeidsgiver kan foreta ganske betydelige endringer i arbeidstakers oppgaver som følge av at det enkelte arbeidsforhold må kunne tilpasses samfunnsutviklingen.

¹²⁵ Engelsrud (2017) s. 173.

¹²⁶ Lund (1971) s. 66 flg., Bjørneraa, Gaard og Selmer (2000) s. 486–487, Fougner (2016) s. 250 og 254, Borgerud og Næss (2019) s. 129–130.

¹²⁷ Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer* på s. 174.

¹²⁸ NOU 2019: 17 s. 11.

Saken handlet om to maskinister som var ansatt på Stavanger kommunes brannbåt B/S Nøkk. Spørsmålet var om kommunen kunne treffe vedtak om at mannskapet kunne integreres i kommunens hovedbrannstyrke. Bakgrunnen for endringen var kommunens behov for innsparinger på driften av brannbåten. En enstemmig Høyesterett kom under noe tvil til at kommunen hadde hjemmel i styringsretten til å foreta endringene, selv om det medførte ikke ubetydelige endringer i maskinistenes arbeidsoppgaver. Det ble lagt stor vekt på at arbeidsavtalene måtte tolkes i lys av «hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen».¹²⁹ B/S Nøkk hadde ikke hatt noen uttryknings siden 1997, mens det var rundt 3000 uttryknings per år ved hovedbrannstasjonen. Det var derfor et behov for å omorganisere ressursene i lys av den utviklingen som hadde skjedd i kommunens brannoppdrag. Det er første gang Høyesterett uttaler at arbeidsplikten kan utvikle seg på bakgrunn av forhold utenfor arbeidsforholdet, og dommen var derfor nyskapende på arbeidsrettsområdet.

Det dynamiske tolkningsmomentet som ble introdusert i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* har stått sentralt for vurderingen av rekkevidden av arbeidsgivers endringsadgang i etterfølgende forarbeider, rettspraksis og teori. Hensynet har blitt tillagt stor vekt, noe som i realiteten har ført til at arbeidsgiver har fått et betydelig handlingsrom til å foreta ensidige endringer på bakgrunn av endrede samfunns- og markedsforhold. I underrettsdom LG-2020-148805 (Gulating) fremheves hensynet til samfunnsutviklingen av lagmannsrettens flertall (dissens 4-1). Dommen gjaldt spørsmålet om arbeidsgiver kunne pålegge kapteiner og styrmenn det overordnede ansvaret for drift av selvbetjente kiosker på ferger. Flertallet legger stor vekt på den omstillingen som foregår generelt i samfunnet, og ikke bare i skipsfarten. Det uttales blant annet at

«[A]utomatisering og digitalisering er «i tiden», og påvirker arbeidsoppgaver og arbeidsformer i hele samfunnet – ikke bare i skipsfarten. [...] Denne utviklingen i samfunnet medfører at de fleste før eller senere vil merke endringer i arbeidshverdagen. Oppgaver forsvinner, samtidig som nye kommer til.»¹³⁰

Flertallet trekker frem den dynamiske tilnærmingen til styringsrettsspørsmålet, om at arbeidstakere i dag må være forberedt på å få arbeidsoppgavene sine endret. Selv om en

¹²⁹ Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* på s. 1609.

¹³⁰ LG-2020-148805 (Gulating) (dissens 4-1) under punkt «Den konkrete vurderingen – styringsretten».

underrettsdom ikke har noen prejudikatsverdi bidrar den likevel til å kaste lys over utviklingen som har skjedd innenfor styringsretten, hvor arbeidsgiver de siste tjue årene har fått en vid kompetanse til å endre arbeidstakers arbeidsforhold på bakgrunn av endrede behov.¹³¹

4.3.2 Arbeidsoppgaver som medfører en «degradering»

Foretar arbeidsgiver en endring av embetsmenns eller andre arbeidstakers arbeidsoppgaver som i realiteten innebærer en degradering, ligger dette som utgangspunkt utenfor arbeidsgivers styringsrett.¹³² Med «degradering» menes en beslutning om å plassere arbeidstakeren på et lavere nivå.¹³³ Degradering kan skje i ulike former, for eksempel at arbeidstaker settes til arbeid som krever lavere kvalifikasjoner enn opprinnelig forutsatt eller at arbeidstaker byttes ut for en antatt bedre arbeidstaker uten at det skjer endringer i organisasjonen.¹³⁴ Felles for de ulike situasjonene er at arbeidstakeren ikke trenger å finne seg i slike endringer. Det må foretas en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle for å ta stilling til om arbeidstakeren blir utsatt for en degradering.

Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer* viser at fratakelse av lederfunksjoner ikke nødvendigvis er ansett som en degradering av en embetsmann, som faller utenfor det arbeidsgiver ensidig kan beslutte. I saken hadde som nevnt professor Trefall hatt styrerfunksjonen i ti år, og ble fratatt denne som følge av organisasjonsendringer. Fratakelsen av lederoppgavene kunne oppleves som en degradering for professoren. Høyesterett er enig i at styrerfunksjonen ga arbeidstakeren en sterk posisjon og en utstrakt mulighet til å lede forskningsvirksomheten etter sitt skjønn. Likevel kommer Høyesterett til at professoren ikke hadde noen rett til å være leder av en egen avdeling, og legger stor vekt på arbeidsgivers behov for å foreta endringer i organisasjonsstrukturen. Som fremhevet i punkt 4.3.1 ligger det å foreta organisasjonsendringer i kjernen av arbeidsgivers styringsrett.

I Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen* klargjør domstolen at det avgjørende blir om en arbeidstaker rent objektivt sett kan anses å være utsatt for en degradering.¹³⁵ Spørsmålet som Høyesterett

¹³¹ Andre eksempler som viser domstolens dynamiske tilnærming er LH-2007-97710 (Hålogaland), LF-2008-141441 (Frostating), LA-2013-81253 (Agder), og LH-2014-193849 (Hålogaland).

¹³² Forutsetningsvis i Lund (1971) s. 71, Totland (2008) s. 163, Fougner (2016) s. 237–238.

¹³³ Fougner (2019) s. 116.

¹³⁴ Fougner (2019) s. 116–117.

¹³⁵ Fougner (2016) s. 238.

tok stilling til var om Oslo kommune kunne omplassere en undervisningsinspektør til en tilsvarende stilling på en annen skole i kommunen. Omplasseringen medførte endringer i arbeidstakers arbeidssted og arbeidsoppgaver. Arbeidstakeren opplevde endringene som en degradering, blant annet fordi hun skulle arbeide under en ny tittel som avdelingsleder. Høyesterett kom imidlertid til at endringene ikke var større enn det arbeidstaker måtte finne seg i. Det ble blant annet lagt vekt på at arbeidstakeren reelt sett fremdeles hadde en stilling som undervisningsinspektør, med samme lønn og innenfor samme geografisk område der hun opprinnelig var ansatt.

4.3.3 Arbeidsoppgaver av forskjellig art

Arbeidsgiver kan som utgangspunkt gå langt i å foreta endringer i arbeidets innhold, så lenge det er snakk om overføring til likeartet arbeid eller arbeid som er av samme karakter som tidligere. Dette gjelder overfor både embetsmenn og andre arbeidstakere.¹³⁶ Det at en endringsbeslutning må innebære oppgaver av nokså lik art må ses i sammenheng med arbeidstakers vern mot vilkårlige avgjørelser og behovet for forutberegnelighet. En arbeidstaker må antas å ha en spesiell interesse i de arbeidsoppgavene som stillingen skal inneha ved etableringen av arbeidsforholdet, og det kan derfor lett fremstå som en forutsetningssvikt dersom arbeidet erstattes av noe annet.¹³⁷ Hvorvidt det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å endre innholdet i arbeidet beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

En dom som viser at arbeidsgiver kan gå nokså langt i å endre ansvarsområdene som ligger til en embetsmannsstilling uten at styringsretten anses som overskredet, er Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*. Domstolen måtte vurdere om fratakelsen av professorens lederfunksjoner førte til at stillingens grunnpreg ble endret. Som nevnt anser Høyesterett styrerfunksjonen som en sentral oppgave i professorens stilling, men kommer likevel frem til at endringsbeslutningen ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Det er forskningen som anses å være de vesentligste arbeidsoppgavene i virksomheten og dette er oppgaver som professoren har hatt ved siden av styrerfunksjonen, og endringen går således ikke ut på å gi arbeidstakeren oppgaver av en

¹³⁶ Lund (1971) s. 71, Engelsrud (2017) s. 175, Borgerud og Næss (2019) s. 132.

¹³⁷ Fougner (2016) s. 245.

annen karakter. I tillegg legges det stor vekt på arbeidsgivers behov for å omstrukturere virksomheten.

En lignende vurdering av stillingens grunnpreg ble foretatt i rettskretsreformen. Spørsmålet var der om fratakelsen av lederfunksjonene til overtallige domstolledere endret embetets karakter. Som nevnt i punkt 3.4.2 ble det argumentert for at det var den dømmende virksomheten som utgjorde kjernen i de fleste lederembetene, og at bortfall av lederfunksjonene ikke var en større endring enn at embetets grunnpreg fortsatt var i behold.¹³⁸ Når det er de dømmende oppgavene som anses å være kjernen i domstollederembete og dette er oppgaver som de fleste domstolledere utfører i stort omfang i sine stillinger, kan det argumenteres for at statens endringsbeslutning innebærer overføring til arbeid som er av samme karakter som tidligere.

For arbeidstakere som ikke er embetsmenn viser Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* at arbeidsgiver kan gå langt i å endre arbeidsoppgavene til tross for at arbeidstakere kan anses å ha bestemte stillinger.¹³⁹ Spørsmålet var som nevnt om Stavanger kommune i kraft av styringsretten kunne integrere maskinistene i kommunens hovedbrannstyrke. Arbeidstakerne var ansatt som «maskinist[er] på Nøkk», og stillingene var klart definerte i arbeidsavtalene. Til tross for dette kommer Høyesterett frem til at arbeidsgiver kan endre innholdet i arbeidet, slik at maskinistene må finne seg i å jobbe som brannkonstabler. Høyesterett viser til at avtalene må tolkes i lys av blant annet samfunnsutviklingen, noe som fører til at det legges stor vekt på kommunens behov for å omorganisere ressursene. I tillegg var det et vesentlig poeng at det ikke dreide seg om arbeidsoppgaver av en helt annen art enn maskinistene hadde tidligere, fordi de hadde deltatt ved brannutrykning på land ved noen tidligere anledninger.

Spørsmålet om hvor langt arbeidsgiver kan gå i å endre arbeidsoppgavenes art er et tema som ofte er til behandling også i domstolens lavere instanser. LH-2007-97710 (Hålogaland) er et eksempel på dette. Lagmannsretten måtte ta stilling til om arbeidsgiver i kraft av styringsretten hadde rett til å gjøre endringer i arbeidssituasjonen til en produksjonssjef i et oppdrettsselskap. Arbeidstakeren ble ansatt som produksjonssjef i juni 2005. Året etter ble det gjennomført store organisatoriske endringer i virksomheten, som medførte at arbeidstakeren ble tilbudt en stilling som Director Projects. Endringen førte til at arbeidstakeren blant annet

¹³⁸ Domstoladministrasjonens vurdering (2020) s. 3.

¹³⁹ Fougner (2019) s. 123.

ble fratatt produksjons-, resultat- og personalansvar, og dette var utvilsomt en ikke ubetydelig endring i arbeidsoppgavene. Lagmannsretten kommer likevel til at endringen ligger innenfor rammene av arbeidsforholdet. Det ble lagt vekt på at arbeidsoppgavene etter endringen ikke var nye for arbeidstakeren, i tillegg til at oppdrettsselskapet hadde hatt en formidabel vekst som gjorde det nødvendig med organisatoriske grep.

4.3.4 Omfanget av arbeidsoppgavene endres

Når det gjelder endringer i det generelle omfanget av arbeidsoppgavene er praksis at arbeidsgiver gis et vidt handlingsrom til å foreta slike endringer overfor både embetsmenn og andre arbeidstakere.¹⁴⁰ Med endringer i omfanget av arbeidsoppgaver menes oppgaver som tidligere utgjorde hoveddelen av en stilling som etter en endring bare utgjør en liten del, og omvendt. Det kan for eksempel skje ved at arbeidstaker fratras enkelte arbeidsoppgaver eller at arbeidstaker gis tilleggsoppgaver. Forutsetningen for at arbeidsgiver kan foreta denne typen endringsbeslutninger er at endringen ikke har lønnsmessige konsekvenser. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle for å vurdere om endringen ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgiver kan ha behov for å frata embetsmenn visse arbeidsoppgaver, og dette illustreres i Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*. Dommen viser at arbeidsgiver i vid utstrekning kan frata embetsmenn arbeidsoppgaver som ikke utgjør kjerneoppgavene i en stilling, uten å gå veien om oppsigelse. Som nevnt legger Høyesterett til grunn at styrerfunksjonen gir professoren en sterk posisjon til å lede forskningsvirksomheten etter eget skjønn, men mener samtidig at det er forskningen som anses å være de vesentligste arbeidsoppgavene i virksomheten, og dette er oppgaver som professoren også skulle fortsette med etter endringen. Selv om fratakelsen av lederfunksjonen kan anses å redusere det generelle omfanget av professorens oppgaver, må arbeidstakeren finne seg i at stillingen blir fylt 100 % av forskningsoppgaver.

Også i rettskretsreformen ble dette problematisert, der overtallige domstolledere ble fratatt lederfunksjonene og satt til rene dømmende oppgaver. Det ble som nevnt argumentert for at dommeroppgavene utgjorde grunnfunksjonen i domstollederstillingen, og at disse oppgavene kunne videreføres og utvides. Samtidig ble det trukket et skille mellom små/mellomstore og

¹⁴⁰ Lund (1971) s. 66, Fougner (2016) s. 242, Borgerud og Næss (2019) s. 131, Borgerud, Løwenborg og Knudsen (2020) s. 138.

store domstoler, fordi det var store variasjoner mellom fordelingen av lederoppgaver og dømmende oppgaver. I de små domstolene sto domstollederen ofte for en betydelig del av den dømmende virksomheten, mens lederoppgavene kunne fylle en hel stilling i de største domstolene.¹⁴¹ Det ble derfor tatt hensyn til forskjellene i omfanget av lederoppgaver, blant annet ved at enkelte domstolledere fra de største domstolene fikk tilbud om videreføring av domstollederembetet i den sammenslåtte domstolen.

En arbeidsgiver kan også ha behov for å endre arbeidsomfanget ved å gi arbeidstaker tilleggsoppgaver. Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* er et eksempel på dette. Dommen kan tas til inntekt for at arbeidsgiver kan gå langt i å organisere arbeidsressursene mer effektivt gjennom å øke omfanget av arbeidsoppgavene, så lenge dette skjer innenfor rammen av den stillingen som arbeidstakeren er ansatt i. I saken skulle maskinistene inngå i den ordinære utrykningsstyrken med fast plass på brannvesenets utrykningskjøretøyer de ukene de hadde beredskapsvakt, noe som førte til ganske store endringer i arbeidsoppgavene. Den viktigste endringen var en ikke ubetydelig økning i omfanget av tilleggsoppgaver, fordi hovedbrannstasjonen hadde langt flere utrykninger hvert år. Høyesterett mener likevel at endringene ikke er større enn at maskinistene må akseptere disse. Det fremheves på s. 1610 at «hovedoppgaven fremdeles består i å være maskinister på B/S Nøkk», og retten anser derfor maskinistenes kjerneoppgaver fremdeles for å være i behold. I vurderingen ble det lagt vesentlig vekt på at brannbåten inngikk i kommunens brannberedskap, og at mannskapets arbeidsoppgaver heller ikke tidligere hadde vært begrenset til oppgaver som knyttet seg til drift av båten.

Etterfølgende praksis henviser ofte til Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* og arbeidsgivers vide styringsrett til å endre omfanget av arbeidstakers oppgaver, og dette viser at «standard» som ble lagt til grunn i dommen har blitt et viktig prejudikat på arbeidsrettsområdet. Et eksempel på at Høyesterett foretar en sammenligning mot dommen finnes i Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen*. Høyesterett uttaler i avsnitt 56 at endringene som ble gjort overfor maskinistene var langt større enn de endringene som ble foretatt overfor den omplasserte undervisningsinspektøren i saken, og undervisningsinspektøren måtte derfor finne seg i å få arbeidsstedet og arbeidsoppgavene ensidig endret.

¹⁴¹ NOU 2019: 17 s. 93–94.

4.3.5 Kortere eller lengre varighet for de endrede arbeidsoppgaver

En arbeidsgiver kan ha behov for å endre embetsmenn og andre arbeidstakeres arbeidsoppgaver for en kortere eller lengre periode. Når det gjelder endringer av lengre varighet er praksis at arbeidsgiver har en vid endringskompetanse overfor både embetsmenn og andre arbeidstakere. Det må likevel foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, og som nevnt i punkt 4.3.1 til 4.3.4 må det ses hen til bakgrunnen og behovet for endringen samt endringens art og omfang. De fleste av eksemplene som er tatt inn under punkt 4.3 illustrerer arbeidsgivers vide handlingsrom til å foreta varige endringer. For eksempel kunne undervisningsinspektøren flyttes permanent til en annen skole i Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen*, og maskinistene måtte finne seg i tilleggsoppgaver av lengre varighet ved brannstasjonen i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*. Tilsvarende også for embetsmenn, der professoren kunne fratras styrerfunksjonen på permanent grunnlag i Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*.

Spørsmålet blir da om arbeidsgiver har en videre adgang til å endre arbeidstakernes oppgaver for kortere perioder. I alle ansettelsesforhold gjelder det en lojalitetsplikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, som innebærer en plikt for begge parter til å ta rimelig hensyn til den andre partens interesser.¹⁴² For arbeidstaker betyr dette blant annet at man må arbeide aktivt for å nå virksomhetens mål, noe som etter omstendighetene kan være å påta seg oppgaver som ligger utenfor den egentlige arbeidsplikten.¹⁴³ Både embetsmenn og andre arbeidstakere kan derfor måtte finne seg i å overta andre oppgaver for en kort periode.¹⁴⁴ Hvor langt arbeidsgivers endringsadgang rekker beror på en konkret vurdering, der blant annet hensynet til endringens varighet og oppgavens art og omfang vil kunne få betydning.

Det kan også tenkes at det inntreffer ekstraordinære situasjoner eller begivenheter på arbeidsplassen. I slike spesialtilfeller har arbeidstakere en plikt til å akseptere midlertidig utvidelse av den ordinære arbeidsplikten.¹⁴⁵ At en situasjon er «ekstraordinær» tilsier at det har oppstått noe uventet, og at situasjonen bærer preg av en nødssituasjon eller tvangssituasjon som ikke er påregnelig.¹⁴⁶ Det kan for eksempel ha oppstått en ulykke, brann eller en lignende situasjon. Arbeidsgiver har i ekstraordinære tilfeller en utvidet styringsrett,

¹⁴² Hotvedt og Ulseth (2013) s. 120.

¹⁴³ Fougner (2019) s. 163.

¹⁴⁴ Lund (1971) s. 65, Totland (2008) s. 169, Fougner (2016) s. 251, Borgerud, Løwenborg og Knudsen (2020) s. 132.

¹⁴⁵ Rt. 1927 s. 296 (dissens 4-3) på s. 297.

¹⁴⁶ Engelsrud (2017) s. 177.

som gjør at arbeidsgiver kan gå enda lengre i foreta endringer i arbeidsoppgavene. Generelt må det kunne legges til grunn at alle arbeidstakere må akseptere en større endring i arbeidsplikten jo mer akutt og ekstraordinær begivenhet som inntreffer.¹⁴⁷

Rt. 1964 s. 1345 A *Jordmor* kan tale for at en slik «ekstraordinær» situasjon med utvidet styringsrett ikke anses å foreligge dersom arbeidsgiver gjennom planlegging kunne forhindre at situasjonen oppstod. I saken tok Høyesterett stilling til om et sykehus kunne pålegge en jordmor å jobbe som assistentsykepleier i oppsigelsestiden. Bakgrunnen for forflyttingen var at fødeavdelingen ved sykehuset skulle nedlegges. Høyesterett uttaler på s. 1346 at det kan tenkes akutte situasjoner hvor ansatte må finne seg i å midlertidig utføre arbeid som faller utenom de gjøremål de etter arbeidsavtalen plikter å påta seg, men at de ikke kunne se at sykehuset i dette tilfellet var i en tvangssituasjon av denne art. En nedlegging av fødeavdelingen var noe arbeidsgiver kunne forutse og planlegge mot, og det gir arbeidsgiver ingen rett til å foreta store midlertidige endringer i arbeidstakers oppgaver.

4.3.6 Endringer i arbeidsoppgaver som har negative økonomiske konsekvenser

Når en arbeidsgiver har behov for å endre arbeidsoppgavene til embetsmenn og andre arbeidstakere, kan endringsbeslutningen medføre negative økonomiske konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. En endring kan således ramme flere interesser.¹⁴⁸ For å vurdere om arbeidsgiver kan foreta denne typen endringer går det et skille mellom endringer som mer direkte berører den ansattes lønn og endringer som ikke har lønnsmessige konsekvenser, men som får generell innvirkning på arbeidstakerens økonomi.

Når det gjelder endringer av arbeidsoppgaver som får lønnsmessige konsekvenser er utgangspunktet at arbeidsgiver verken overfor embetsmenn eller andre arbeidstakere har adgang til å foreta denne typen endringer.¹⁴⁹ Forutsetningen er imidlertid som nevnt i punkt 4.3.4 at endringen ikke bare er et resultat av at arbeidstakere utnyttes mer effektivt. Det ligger i ansettelsesforholdets kjerne at arbeidstaker skal stille sin arbeidskraft til disposisjon for arbeidsgiver, mot at arbeidstaker får en lønnsytelse fra arbeidsgiver.¹⁵⁰ Arbeidslønnen utgjør

¹⁴⁷ Engelsrud (2017) s. 177.

¹⁴⁸ Hotvedt og Ulseth (2013) s. 124.

¹⁴⁹ Lund (1971) s. 13–14, Hotvedt og Ulseth (2013) s. 124, Fougner (2016) s. 241.

¹⁵⁰ Totland (2008) s. 156.

derfor en helt sentral del av kontraktsforholdet som arbeidsgiver ikke ensidig kan endre, uavhengig av hva som er intensjonen med endringen. Denne forståelsen av arbeidsforholdet gjenspeiles i flere av eksemplene som er benyttet i denne fremstillingen. I Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* beholdt maskinistene samme lønn etter å ha blitt integrert i kommunens hovedbrannstyrke. Tilsvarende for embetsmenn i rettskretsreformen, der overtallige domstolledere fikk beholde lønnen selv om de ble satt til rene dommerstillinger.

Situasjonen kan være annerledes for endringsbeslutninger som ikke har direkte lønnsmessige konsekvenser, men som på annen måte kan ha negativ påvirkning på embetsmenns og andre arbeidstakeres økonomi. Rt. 2008 s. 856 A *Theathercaféen* kan tale for at arbeidsgiver har rett til å foreta endringer som påvirker alminnelige arbeidstakeres økonomiske forhold, så lenge endringen ikke retter seg mot arbeidslønnen. Spørsmålet i saken var om arbeidsgiver kunne bestemme at servitører skulle dele tips de mottok med kokker, hovmestre og andre som jobbet i restauranten. Dommen er av interesse fordi den skiller mellom lønn i tradisjonell form og andre økonomiske goder.¹⁵¹ Tipsbeløpene utgjorde 150 000 til 200 000 kroner for hver servitør på årlig basis, og dette ga arbeidstakerne gode inntektsmuligheter. Høyesterett anser servitørens tips som et gode av klart økonomisk art, men mener samtidig at tips ikke er en ytelse fra arbeidsgiver, men gaver fra gjestene. En enstemmig Høyesterett kom derfor til at ledelsen på restauranten hadde adgang til å treffe pålegget om tipsdeling. Generelt kan gaver anses å påvirke arbeidstakerens utførelse av arbeidet for eksempel ved fordeling av oppmerksomhet og innsats, og det er derfor nærliggende at arbeidsgiver gis kompetanse til å regulere adgangen til å ta imot gaver.¹⁵²

¹⁵¹ Fougner (2016) s. 241.

¹⁵² Fougner (2016) s. 241–242.

5 Noen konklusjoner

5.1 Hva er spesielt med embetsmenns rettsstilling sammenlignet med rettsstillingen til andre arbeidstakere?

Embetsmenn skal for det første fylle andre roller enn øvrige arbeidstakere. Som nevnt i punkt 4.1.1 skal embetsmenn ivareta rettsstatlige idealer og faglighet, i tillegg til å være uavhengige i sin virksomhet. Embetsmenn blir utnevnt for høyere statsstillinger, og har stor makt og innflytelse. Dette gjør at samfunnet og borgerne har stor tillitt til embetsverket, og mange kan også ha en oppfatning om at ikke hvem som helst kan bli utnevnt til en embetsmannsstilling. De hensynene som gjør seg gjeldende ved embetsmenns roller kan tilsi et større behov for vern mot endringsbeslutninger, og gjelder ikke tilsvarende for arbeidstakere som ikke er embetsmenn.

For det andre har embetsmenn et særskilt grunnlovsværn som ikke andre arbeidstakere har. Grunnloven er lex superior i norsk rett og de har derfor et tungt rettslig vern. De uavsettelige embetsmennene har det sterkeste embetsvernet gjennom blant annet forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning, som oppstiller rettslige skranker for arbeidsgivers adgang til å gjøre endringer i arbeidsforholdet. Arbeidstakere som ikke er embetsmenn har ikke et like tungt rettsgrunnlag, ettersom deres rettsstilling er regulert gjennom lov, avtaler og ulovfestet rett. Embetsmenn og andre arbeidstakere har derfor prinsipielt sett et ulikt rettslig vern mot endringer i arbeidsoppgaver.

5.2 Er disse forskjellene tilstrekkelig til å begrunne en ulik regulering av arbeidsgivers endringsadgang?

Selv om embetsmenn har et særskilt grunnlovsværn og spesielle roller som tilsier større begrensninger i arbeidsgivers endringsadgang, har utviklingen gått i retning av å gi arbeidsgiver et nokså stort handlingsrom til å foreta endringer også overfor uavsettelige embetsmenn. Den generelle oppfatningen i praksis er som fremhevet i punkt 4.3 at staten i vid utstrekning kan gjøre endringer i arbeidsoppgavenes art, omfang og varighet, særlig der bakgrunnen er endrede behov. Også rettsoppfatningene som har ligget bak de ulike

domstolsreformene som har funnet sted de siste tjue årene bidrar til å kaste lys over hvordan rettsstillingen til embetsmenn har endret seg.

Rettskretsreformen som jeg stadig har redegjort for i denne oppgaven er ikke den eneste domstolsreformen som har vært gjennomført innenfor førsteinstansdomstolene i nyere tid. I 2002 ble det gjennomført en lignende reform som også aktualiserte spørsmålet om overtallige domstollederes arbeidsrettslige situasjon. Løsningen i 2002-reformen var at overtallige domstolledere kunne velge mellom å fortsette som vanlige dommere i den sammenslåtte domstolen eller å inngå i en ressursgruppe der de fikk varierende dommeroppgaver.¹⁵³ Valget som domstollederne fikk signaliserer at staten anså seg mer bundet av forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning og at det satte hindringer for å foreta større endringer i domstollederembetet. I 2020-reformen fikk ikke overtallige domstolledere et tilsvarende valg, ettersom staten som nevnt mente de måtte finne seg i å gå inn i rene dommerroller. Det kan i lys av dette se ut som at staten i 2020 anser det som mer legitimt at også embetsmenn må finne seg i statlig omorganisering og de følgene dette har for den enkelte embetsmannsstilling. Den generelle oppfatningen om at arbeidsforhold må kunne tilpasses den stadig raskere utviklingen i samfunnet og arbeidslivet kan derfor anses å få betydning overfor alle arbeidstakere, og jeg mener derfor at det dynamiske hensynet fra Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk* kan anses å ha smittet over på rettsstillingen til embetsmenn.

Det kan på den ene siden stilles spørsmål ved om statens vide endringsadgang åpner for misbruk. En statlig omorganisering fører ofte til at virksomheter slås sammen, som igjen kan føre til at embetsmenn etter sammenslåingene får sine oppgaver endret. Dersom staten bruker en omorganiseringsprosess til å gjøre endringer overfor en enkelt embetsmann, kan dette anses som misbruk av styringsretten. Den politiske ledelsen kan for eksempel ha et ønske om å endre stillingen til en embetsmann som følge av at vedkommende aktivt utøver sin rolle som faglig korrektiv. I slike tilfeller vil forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning utgjøre et viktig vern for at embetsmenn skal kunne fylle sin rolle i samfunnet. Dette er et forhold som kan tilsi at det er et behov for ulik regulering av arbeidsgivers endringsadgang mellom embetsmenn og andre arbeidstakere.

¹⁵³ Se nærmere Borgeruds utredning (2021) s. 5 og Bugge og Thorkildsens utredning (2021) s. 15–16, som begge omtaler løsningen i 2002-reformen.

På den andre siden oppstår det sjeldent spørsmål om staten misbruker en generell endringsprosess til å foreta endringer i stillingen til en «brysom» embetsmann. Den faktiske utviklingen viser at Grunnloven og hensynene bak embetsmenns roller generelt får liten plass i styringsrettsvurderinger, og at de sjeldent anses å utgjøre noen skranker for arbeidsgivers endringsadgang. Praksis viser at det sentrale er å vurdere det skriftlige avtalegrunnlaget for embetsmannens stilling opp mot arbeidsgivers behov for å gjennomføre endringen, og vurderingen kan således anses som nokså lik den som gjøres overfor andre arbeidstakere. Dette illustreres i Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*, der Høyesterett mente at det sentrale var å vurdere utlysningsteksten opp mot statens omorganiseringsbehov. Selv om professoren var involvert i en konflikt på arbeidsplassen, som i realiteten kunne medføre et ønske om å frata ham styrerfunksjonen, ble ikke dette ansett som sentralt for domstolens vurdering når det forelå bred støtte på fakultetsplanet om å gjennomføre sammenslåingene.¹⁵⁴ Dommen viser at staten allerede på 1980-tallet kunne foreta betydelige endringer i arbeidsoppgavene til embetsmenn, uten at grunnlovsvernet eller professorens rolle satte skranker for dette.

På bakgrunn av dette finner jeg at reguleringen av arbeidsgivers endringsadgang har utviklet seg til å bli mer lik for embetsmenn og andre arbeidstakere. Når arbeidsgiver gis et vidt handlingsrom til å foreta endringer også overfor arbeidstakere som er uavsettelige embetsmenn, kan det oppfattes som at forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 andre ledd andre setning har mistet noe av sin rettskildemessige vekt ved styringsrettsbeslutninger. Jeg mener derfor at forskjellene i rettsstillingen til embetsmenn og andre arbeidstakere ikke er tilstrekkelig for å begrunne en ulik regulering av arbeidsgivers endringsadgang, og at Grunnloven § 22 andre ledd bør endres for å gjenspeile dette.

5.3 Er rettstilstanden tilfredsstillende med hensyn til endringsadgangen innenfor og utenfor «embetsmannsgruppen»?

Som fremhevet i punkt 5.2 kan det stilles spørsmål til om rettstilstanden innenfor «embetsmannsgruppen» er tilfredsstillende når det gjelder arbeidsgivers endringsadgang. Det kan argumenteres for at arbeidsgivers endringskompetanse har utviklet seg til å bli mer dynamisk overfor uavsettelige embetsmenn, og gjennom dette mer lik den vurderingen som

¹⁵⁴ Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer* på s. 174.

foretas overfor arbeidstakere utenfor «embetsmannsgruppen». Det finnes heller ikke mange tilfeller av at staten utøver sin foretaksledelse som et kamuflert forsøk på å endre stillingene til embetsmenn, og denne problemstillingen kan derfor anses å ha liten aktualitet.

Embetsverket utgjør dessuten svært få arbeidstakere i dag. Som nevnt i punkt 3.2 har særlig gruppen uavsettelige embetsmenn blitt redusert over tid, som følge av at embetene er gjort om til tjenestemannsstillinger.¹⁵⁵ Når det er en stadig mindre gruppe embetsmenn som gis et spesielt grunnlovsvern, kan dette tyde på at tiden er moden for en mer lik arbeidsrettslig rettsstilling mellom embetsmenn og andre arbeidstakere. I tillegg kan det diskuteres hvorvidt det er etisk riktig at vi fremdeles i år 2022 skiller mellom ulike grupper arbeidstakere i samfunnet, ved å sette embetsmenn i en særstilling når det gjelder vern mot endringer i det bestående arbeidsforholdet. I lys av dette mener jeg at det er gode grunner for å si at rettstilstanden innenfor «embetsmannsgruppen» ikke er tilfredsstillende slik den er nå. Jeg er av den oppfatning at Grunnloven § 22 andre ledd bør endres, slik at den gjenspeiler den faktiske rettsutviklingen som har skjedd på området.

Det er derfor av stor aktualitet at Embetsmannsutvalget er oppnevnt for å vurdere om hensynene som begrunnet innføringen av embetsmannsordningen fortsatt gjelder i dag.¹⁵⁶ Samtidig må det presiseres at jeg i denne oppgaven har satt søkelys på endringer i arbeidsoppgaver, og at jeg ikke har vurdert det helhetlige embetsvernet som finnes i Grunnloven. Jeg overlater til Embetsmannsutvalget å foreta denne helhetlige gjennomgangen av embetsmannsordningen, og å ta standpunkt til om skillet mellom embetsmenn og øvrige ansatte i staten bør videreføres.

Når det gjelder rettstilstanden utenfor «embetsmannsgruppen», altså for arbeidstakere som ikke er embetsmenn, har arbeidsgiver fått en nokså vid endringsadgang de siste årene. Det kan stilles spørsmål til om denne utviklingen er tilfredsstillende med hensyn til ivaretagelsen av arbeidstakers vern, og om det eventuelt vil være tilfredsstillende om arbeidsgiver gis en enda videre styringsrett i fremtiden.

Det at arbeidsgiver gis en vid styringsrett kan innebære en risiko for at arbeidstaker utsettes for vilkårlige avgjørelser og at det går utover arbeidstakers behov for forutberegnelighet.

¹⁵⁵ Prop. 94 L (2016–2017) s. 57.

¹⁵⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet om «Embetsmannsutvalget» (ingen dato), <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/embetsmannsutvalget/id2893128/> (lest 3. februar 2022).

Arbeidstakeren søker som nevnt i punkt 4.3.3 ofte en stilling med bakgrunn i de arbeidsoppgavene som stillingen skal inneha, og dersom det skjer en betydelige endring i oppgavene kan selve forutsetningen for å velge stillingen være borte.¹⁵⁷ Samtidig er arbeidsgiver hele tiden avhengig av å tilpasse virksomheten etter behov som oppstår, da dette er en forutsetning for en fungerende drift av virksomheten. Dersom arbeidsgiver ikke gis en vid endringsadgang kan dette føre til at virksomheten drives ulønnsomt eller at arbeidsgiver tvinges til å nedlegge bedriften, noe som igjen kan få store konsekvenser for arbeidstakere. En vid endringsadgang fremstår derfor som både naturlig og nødvendig, og jeg mener på bakgrunn av dette at rettstilstanden kan oppfattes som tilfredsstillende slik den er i dag. Det finnes dessuten andre lovbestemmelser som kan gi arbeidstaker et vern mot arbeidsgivers misbruk av styringsretten, for eksempel forbudet mot gjengjeldelse ved varsling i § 2 A-4.¹⁵⁸

Jeg mener videre at den utviklingen som har skjedd i rettspraksis også signaliserer at domstolen kommer til å akseptere en enda videre endringsadgang for arbeidsgiver i fremtiden. På tjuve år har «samfunnsutviklingen» gått fra å bli introdusert som tolkningsmoment ved arbeidsavtaler i Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*, til at den dynamiske standarden i dag ofte får avgjørende betydning ved styringsrettsbeslutninger, slik at alle arbeidstakere må kunne forvente å få sine arbeidsoppgaver endret i løpet av sitt arbeidsliv. Det at arbeidsgiver ønsker å tilpasse arbeidslivet og det enkelte arbeidsforholdet til enhver tids behov kan anses å være til det beste for alle, inkludert arbeidstakerne. Derfor mener jeg at det kan hevdes at også en enda videre endringsadgang i tiden fremover kan anses å være tilfredsstillende for rettstilstanden for arbeidstakere utenfor «embetsmannsgruppen». Samtidig må det presiseres at det er nødvendig å finne en balanse mellom arbeidsgivers styring og arbeidstakers vern, ettersom dette er en viktig forutsetning for at folk skal ønske å stå i arbeid og for å skape trygghet i arbeidslivet, som igjen bidrar til et fungerende arbeidsliv.

¹⁵⁷ Totland (2008) s. 155.

¹⁵⁸ Det fremkommer av arbeidsmiljøloven § 2 A-4 (2) bokstav b) at forbudet mot gjengjeldelse omfatter tilfeller hvor arbeidstaker får sine arbeidsoppgaver endret som følge av at vedkommende har varslet.

Kilderegister

LOVREGISTER

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven).

Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) (opphevet).

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

FORARBEIDSREGISTER

Innstilling om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn. Med særskilt bilag: Lund, Eilert Stang (1971), *Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn. En oversikt over teori og praksis.*

Ot.prp. nr. 72 (1981–1982) Om lov om statens tjenestemenn m.m.

Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

NOU 2019: 17 Domstolstruktur.

NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring.

Prop. 11 L (2020–2021) Endringer i domstolloven (domstolstruktur).

Innst. 134 L (2020–2021) Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i domstolloven (domstolstruktur).

DOMSREGISTER

Praksis fra Høyesterett

Rt. 1927 s. 296 (dissens 4-3)

Rt. 2008 s. 1246 A *Statoil*

Rt. 1964 s. 1345 A *Jordmor*

Rt. 2009 s. 1465 A *Seinvakt*

Rt. 1981 s. 166 A *Instituttstyrer*

Rt. 2010 s. 412 A *Fokus Bank*

Rt. 2000 s. 1602 A *Nøkk*

Rt. 2011 s. 841 A *Osloskolen*

Rt. 2001 s. 418 A *Kårstø*

HR-2016-2286-A *Rygge kommune*

Rt. 2002 s. 1576 A *Hakon*

HR-2019-928-A *Hurtigruten*

Rt. 2008 s. 856 A *Theatercaféen*

HR-2020-1339-A *Iss*

Praksis fra lagmannsretter og tingretter

LH-2007-97710 (Hålogaland)

LH-2014-193849 (Hålogaland)

LF-2008-141441 (Frostating)

LF-2017-197711 (Frostating)

LF-2013-40157 (Frostating) (dissens 4-1)

LG-2020-148805 (Gulating) (dissens 4-1)

LA-2013-81253 (Agder)

THOD-2021-84564 (Hordaland)

LITTERATURREGISTER

Fagbøker og bokkapittel

Andersen (1967)

Andersen, Kristen, *Fra arbeidslivets rett*, Johan Grundt
Tanum Forlag 1967.

- Askeland (2019) Askeland, Bjarte, «Rettsoppfatninger som rettskilde», kapittel 16 i *Juridisk metode og tenkemåte*, Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sundet (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 452–474.
- Bjørneraa, Gaard og Selmer (2000) Bjørneraa, Torgeir, Espen Gaard og Annette Selmer, *Norsk tjenestemannsrett: kommentarer til tjenestemannsloven med forskrifter mv.*, Tano Aschehoug 2000.
- Borgerud og Næss (2019) Borgerud, Ingeborg Moen og Mona Næss, *Arbeidsrett: omstilling, nedbemanning og virksomhetsoverdragelse i offentlig sektor*, 2. utg., Universitetsforlaget 2019.
- Borgerud, Løwenborg og Knudsen (2020) Borgerud, Ingeborg Moen, Agathe Løwenborg og Emilie Veggeland Knudsen, *Statsansatteloven: lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv.: lovkommentar*, Universitetsforlaget 2020.
- Castberg (1964) Castberg, Frede, *Norges statsforfatning: II*, 3. utg., Universitetsforlaget 1964.
- Engelsrud (2017) Engelsrud, Gerd, *Styring og vern: arbeidsrett i offentlig sektor*, 6. utg., Cappelen Damm akademisk 2017.
- Engelsrud (2021) Engelsrud, Gerd, «Særlige aspekter ved styringsrett for statlige arbeidsgivere», kapittel 14 i *Styringsretten: prinsipielt, komparativt og aktuelt*, Skjønberg, Aleksander Sønnerland, Gina Bråthen, Anette Hemmingby, Marianne Jenum Hotvedt og Kurt Weltzien (red.), Gyldendal 2021, s. 478–500.

- Evju (2010) Evju, Stein, *Arbeidsrett: utvalgte artikler 2001–2010*, Universitetsforlaget 2010.
- Fanebust (2015) Fanebust, Arne, *Innføring i arbeidsrett: den individuelle del*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015.
- Fanebust (2017) Fanebust, Arne, *Oppsigelse i arbeidsforhold*, 5. utg., Universitetsforlaget 2017.
- Fougner (2016) Fougner, Jan, *Endring i arbeidsforhold: styringsrett og arbeidsplikt*, 2. utg., Universitetsforlaget 2016.
- Fougner (2019) Fougner, Jan, *Norsk arbeidsrett: styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern*, Universitetsforlaget 2019.
- Grønnerød-Hemmingby (2016) Grønnerød-Hemmingby, Anette, «Grunnpregstandarden – myte eller realitet?», i *Sui generis: festskrift til Stein Evju*, Mulder, Bernard Johann, Marianne Jenum Hotvedt, Marie Nesvik og Tron Løkken Sundet (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 255–266.
- Jakhelln (2006) Jakhelln, Henning, *Oversikt over arbeidsretten*, 4. utg., Damm 2006.
- Morgenstjerne (1909) Morgenstjerne, Bredo, *Lærebog i den norske Statsforfatningsret*, 2. utg., Steen´ske Bogtrykkeri og Forlag 1909.
- Skjønberg, Hognestad og Hotvedt (2017) Skjønberg, Alexander Næss, Eirik Hognestad og Marianne Jenum Hotvedt, *Individuell arbeidsrett*, 2. utg., Gyldendal 2017.

- Skjønberg (2021) Skjønberg, Aleksander Sønderland, «Styringsrettens begrunnelse og karakter», kapittel 2 i *Styringsretten: prinsipielt, komparativt og aktuelt*, Skjønberg, Aleksander Sønderland, Gina Bråthen, Anette Hemmingby, Marianne Jenum Hotvedt og Kurt Weltzien (red.), Gyldendal 2021, s. 88–130.
- Sundet (2021) Sundet, Tron Løkken, «Styringsretten – eller skrankene for den – som primært rettsgrunnlag i arbeidsretten», kapittel 5 i *Styringsretten: prinsipielt, komparativt og aktuelt*, Skjønberg, Aleksander Sønderland, Gina Bråthen, Anette Hemmingby, Marianne Jenum Hotvedt og Kurt Weltzien (red.), Gyldendal 2021, s. 185–210.

Artikler og tidsskriftsartikler

- Falch (2021) Falch, Ingvald, «Rettsstatens betydning», *Lov og rett* 2021 nr. 1, s. 43–57.
- Fougner (2007) Fougner, Jan, «Endring i arbeidsforhold – styringsrett og arbeidsplikt», *Arbeidsrett* 2007 nr. 2, s. 126–139.
- Hotvedt og Ulseth (2013) Hotvedt, Marianne Jenum og Terese Smith Ulseth, «Arbeidsavtalen og styringsrett: Harmoni i en domsoktett», *Arbeidsrett* 2013 nr. 1, s. 112–138.
- Jacobsen (2008) Jacobsen, Knut Dahl, «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen», *Pacem* (trykt utgave) Feltprestkorpset 2008 bind 11 nr. 2, s. 19–34.
- Sejersted (2014) Sejersted, Fredrik, «Spenningsene mellom politikk og embetsverk», *Stat og styring* 2014 nr. 1, s. 18–20.

Totland (2008) Totland, Ida Ørbeck, «Kan arbeidsgiver nå, i større grad enn tidligere, gjøre endringer i de ansattes arbeidsoppgaver?», *Arbeidsrett* 2008 nr. 3, s. 154–170.

Øydegard og Fougner (2002) Øydegard, Johan Kr. og Jan Fougner, «Styringsretten som grunnlag for å endre arbeidets innhold», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2002 nr. 3-05, s. 550–584.

Annet skriftlig materiale

Arbeidsavtale for dommere/
domstolledere

Avtale mellom Domstoladministrasjonen og dommer/konstituert dommer ved tingretten eller lagmannsretten om lønns- og arbeidsvilkår. Dokumentet er ikke offentlig publisert, men sensor kan få tilgang på forespørsel.

Borgeruds utredning (2021)

Ingeborg Moen Borgerud sin utredning til Domstolsadministrasjonen om «Rettigheter og plikter for tidligere domstolledere og dommere i utvidede rettskretser», 28. februar 2021. Dokumentet er ikke offentlig publisert, men sensor kan få tilgang på forespørsel.

Bugge og Thorkildsens
utredning (2021)

Helge Olav Bugge og Tarjei Thorkildsen sin utredning til Domstoladministrasjonen om «Sammenslåing av førsteinstansdomstoler – arbeidsplikt for domstolledere hvis lederfunksjon bortfaller i forbindelse med sammenslåingen», 17. mars 2021. Dokumentet er ikke offentlig publisert, men sensor kan få tilgang på forespørsel.

Departementets-tidende (1898)

Redigert av Collet, C., J. Von der Lippe, Fr. Deichman og Fr. Bogen, *Departementets-tidende. 1898 Vol. 70*, Christiania: Shibsted 1898,

<https://www.nb.no/statsmaktene/nb/24a240672fc6b1a93fe7e4b5d907ee78?index=1#468> (lest 17. februar 2022).

Domstoladministrasjonens
vurdering (2020)

Internt notat i Domstoladministrasjonen om «Strukturendringer i første instans – videreføring eller utlysning av domstollederembeter», 14. desember 2020. Dokumentet er ikke offentlig publisert, men sensor kan få tilgang på forespørsel.

Jakhellns utredning (2002)

Professor Henning Jakhellns utredning om «Domstollederstillingene ved domstolens omorganisering: konstitusjonelle og arbeidsrettslige problemstillinger», april 2002, <https://docplayer.me/14833153-Domstollederstillingene-ved-domstolenes-omorganisering-konstitusjonelle-og-arbeidsrettslige-problemstillinger.html> (lest 14. februar 2022).

Lovavdelingens utredning
(2015)

Lovavdelingens utredning om grunnlovsvernets betydning for gjennomføringen av politireformen i 2015 om «Politimestrenes, visepolitimestrenes og statsadvokatenes rettsstilling ved omorganisering», 5. juni 2015. Dokumentet er ikke offentlig publisert, men sensor kan få tilgang på forespørsel.

Nettsider og nyhetsartikler

Justis- og beredskaps-
departementet

Justis- og beredskapsdepartementet om «Høring av endringer i domstolstruktur» (26. januar 2022), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-domstolstruktur/id2898429/> (lest 27. februar 2022).

- Kolsrud
Kolsrud, Kjetil, «To dommere går til sak for å slippe arbeidsplikt», *Rett24*, 8. september 2021, <https://rett24.no/articles/to-dommere-gar-til-sak-for-a-slippe-arbeidsplikt> (lest 16. februar 2022).
- Kommunal- og distriktsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet om «Embetsmannsutvalget» (ingen dato), <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/embetsmannsutvalget/id2893128/> (lest 3. februar 2022).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Etske retningslinjer for statstjenesten» (revidert juni 2017), https://www.regjeringen.no/contentassets/6febadef60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etske_retningslinjer_rev_2017.pdf (lest 19. april 2022).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet om «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk – Syv plikter for embetsverket» (januar 2019), https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf (lest 4. mars 2022).
- Korsgaard
Korsgaard, Kristine, «Instrukskommissionen vurderer: Fem embedsmænd kan stilles til ansvar», *Altinget*, 26. april 2021, <https://www.alinget.dk/artikel/instrukskommissionen-vurderer-fem-embedsmaend-kan-stilles-til-ansvar> (lest 27. mars 2022).
- Norges domstoler
Norges domstoler om «Uavhengighet» (ingen dato), <https://www.domstol.no/no/juridisk-ordliste/u/uavhengighet/> (lest 29. januar 2022).

NTB

NTB, «Danmarks tidligere innvandringsminister Inger Støjberg dømt til fengsel», *Aftenposten*, 13. desember 2021,

<https://www.aftenposten.no/verden/i/BjmAwG/danmarks-tidligere-innvandringsminister-inger-stoejberg-doemt-til-fengse> (lest 27. mars 2022).