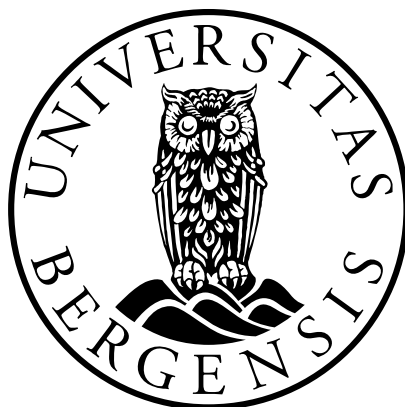


En endring eller videreføring av gjeldende rett?

*En analyse av saklighetskravet i
Lov om statens ansatte § 19*

Kandidatnummer:
154

Antall ord:
14 987



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.18

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	3
1.1	TEMA OG PROBLEMSTILLING	3
1.2	AKTUALITET	4
1.3	AVGRENSINGER	4
1.4	BEGREPER	5
1.4.1	STILLINGSVERN	5
1.4.2	STATSANSATT	5
1.4.3	VIRKSOMHET	6
1.4.4	SAKLIGHETSKRAV	6
1.5	METODE OG FREMGANGSMÅTE	7
2	<u>RETTSKILDEBILDE</u>	8
2.1	STILLINGSVERNETS UTVIKLING	8
2.2	AKTUELLE LOVER OM STILLINGSVERN	11
3	<u>VIRKSOMHETENS FORHOLD</u>	12
3.1	VIRKSOMHETENS FORHOLD ETTER TJENESTEMANNSLOVEN §§ 9 OG 10	12
3.1.1	ORDLYD	12
3.1.2	SITUASJONER FOR OVERTALLIGHET	14
3.2	VIRKSOMHETENS FORHOLD ETTER STATSANSATTELOVEN § 19	15
3.2.1	BEVILGNINGSKUTT	15
3.2.2	OMSTILLING OG EFFEKTIVISERING	15
3.2.3	EKSTERNT FINANSIERING BORTFALLER	16
3.2.4	FLYTTING	16
3.3	STATENS SÆRPREG	17
4	<u>SAKLIGHETSKRAVET ETTER TJENESTEMANNSLOVEN</u>	18
4.1	DET ARBEIDSRETTLIGE SAKLIGHETSKRAVET	18
4.1.1	OPPSIGELSEN MÅ IKKE BEGRUNNES MED USAKLIGE ELLER UTENFORLIGGENDE HENSYN	19
4.1.2	HENSYNENE MÅ VÆRE TILSTREKKELIG TUNGTVEIENDE	19
4.1.3	OPPSIGELSEN MÅ BYGGE PÅ KORREKT FAKTISK GRUNNLAG	20
4.2	DET ULOVFESTEDE FORVALTNINGSRETTLIGE SAKLIGHETSKRAVET	20
4.3	TJENESTEMANNSLOVEN §§ 9 OG 10	21
4.3.1	LOVENS ORDLYD	22

4.3.2	FORARBEIDER	22
4.3.3	RETTSPRAKSIS	25
4.3.4	JURIDISK TEORI	27
4.4	KONKLUSJON OG VEIEN VIDERE	30
5	<u>SAKLIGHETSKRAVET ETTER STATSANSATTELOVEN</u>	31
5.1	LOVENS ORDLYD. EN UTVIDELSE AV SAKLIGHETSKRAVET?	31
5.2	HENSYN BAK LOVEN	32
5.2.1	TILLITEN TIL FORVALTNINGEN OG STATSANSATTE	33
5.2.2	GOD OG EFFEKTIV VIRKSOMHETSSTYRING	34
5.2.3	HENSYNET TIL ET STERKT STILLINGSVERN	35
5.2.4	STATENS SÆRPREG	36
6	<u>VIKARDOMMEN – EN REALITETSTEST</u>	42
6.1	SAKSFORHOLDET	42
6.2	PARTENES ANFØRSLER	43
6.3	RETTENS AVGJØRELSESGRUNNLAG	43
6.3.1	TINGRETTE – ET FORVALTNINGSRETTLIG AVGJØRELSESGRUNNLAG	43
6.3.2	LAGMANNRETTE – ET ARBEIDSRETTLIG AVGJØRELSESGRUNNLAG	44
6.3.3	HØYESTERETT – ET TVETYDIG AVGJØRELSESGRUNNLAG	45
6.4	HVORDAN STÅR VIKARDOMMEN SEG ETTER STATSANSATTELOVEN § 19?	47
6.4.1	MODERNISERING AV SPRÅKET	47
6.4.2	TERSKEL FOR BORTFALL – OBJEKTIV SAKLIGHET	47
6.4.3	SUBJEKTIV SAKLIGHET	49
6.4.4	SAKENS UTFALL	50
7	<u>LITTERATURLISTE</u>	51
7.1	LOVER M.V	51
7.2	RETTSPRAKSIS	51
7.3	FORARBEID	52
7.4	BØKER OG RAPPORTER	53
7.5	ANDRE KILDER	54

1 Innledning

16. juni 2017 ble lov om statens ansatte¹ vedtatt (heretter statsansatteloven). Loven trådte i kraft 1. juli 2017 og avløste tjenestemannsloven av 1983.² Regelverket ble betydelig modernisert, det ble gjort store språklige endringer i loven – også i oppsigelsesreglene. Det tradisjonelle skillet mellom det sterke og det svake stillingsvernet ble fjernet og loven skiller nå mellom oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold i § 19 og oppsigelse på grunn av statsansattes forhold i § 20.

1.1 Tema og problemstilling

Opgavens tema er om innføringen av et krav til saklig grunn for oppsigelse i statsansatteloven § 19 er en endring eller en videreføring av gjeldende rett. For å komme til bunns i denne problemstillingen skal jeg gjennomføre en analyse av saklighetskravet i statsansatteloven. I analysen vil jeg sammenligne saklighetskravet slik det stod seg i tjenestemannsloven og slik det står seg i arbeidsmiljøloven og finne forbindelseslinjene mellom disse.

Statsansatteloven § 19 sier at en statsansatt kan sies opp dersom oppsigelsen har ”saklig grunn” i ”virksomhetens forhold”. Etter bestemmelsens annet ledd er oppsigelsen ikke saklig dersom arbeidsgiver har en ”annen passende stilling” i virksomheten. Videre må saklighetsvurderingen inneholde en ”avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den statsansatte”. Til slutt hjemler bestemmelsen at denne avveiningen gjøres med ”bindende virkning av forvaltningsorganet.”

Ordlyden i § 19 er tydelig inspirert av arbeidsmiljøloven § 15-7, som gjelder oppsigelse av alminnelige arbeidstakere. Dette har skapt store debatter vedrørende statsansattes stillingsvern. Hva innebærer denne språklige harmoniseringen med arbeidsmiljøloven? Innebærer det en endring av rettstilstanden? Eller er det en videreføring av gjeldende rett? Dette er spørsmål som skal belyses nærmere.

¹ Lov 16 juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

² Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m (tjenestemannsloven)

1.2 Aktualitet

15. februar 2018 rundet tjenestemannslovgivningen 100 år. Det såkalte sterke stillingsvernet har blitt bevart fra den første tjenestemannslov av 1918. Statsansattelovens intensjoner var en harmonisering med arbeidsmiljøloven og dette har satt spørsmålet om stillingsvernet på dagsorden. I diskusjonene hører man ulike synspunkter. Det stilles spørsmål til hvorfor statsansatte har et bedre stillingsvern enn andre arbeidstakere og det rettes kritikk mot at den nye lovgivningen ikke må sette de statsansatte i en dårligere stilling enn før.

Stillingsvern er et tema som engasjerer. Enhver arbeidstaker innehar et godt stillingsvern, enten man er ansatt i en statlig eller privat virksomhet. Det er likevel en kjent sak at statsansatte tradisjonelt har hatt et sterkere stillingsvern enn i det øvrige arbeidsliv. Et dagsaktuelt spørsmål er om dette stillingsvernet er bevart med ny lovgivning.

1.3 Avgrensinger

Stillingsvernet i staten er et omfattende tema som reiser mange spørsmål. Det er derfor naturlig å foreta noen avgrensinger.

I min analyse er det saklighetskravet på grunn av virksomhetens forhold som studeres, jf. statsansatteloven § 19. Derfor vil jeg avgrense mot oppsigelse på grunn av statsansattes forhold. Oppgaven avgrenser også mot å se på stillingsvernet til midlertidig ansatte. Det er dermed de statsansatte med fast stilling som er gjenstand for analyse.

Saklighetskravet i statsansatteloven § 19 kan deles inn i to selvstendige deler. For det første om det foreligger objektiv og subjektiv saklighet ut fra virksomhetens behov og konsekvensene oppsigelsen har for den statsansatte. For det andre om det foreligger en ”annen passende stilling” som skal tilbys den statsansatte – intern fortrinnsrett, jf. statsansatteloven § 19 (2). Dersom en slik passende stilling foreligger, vil ikke oppsigelsen være saklig.

Denne interne fortrinnsretten er sentral i saklighetsvurderingen etter statsansatteloven § 19 og er en viktig stillingsvernregel. Til tross for at fortrinnsretten også inngår i saklighetskravet er dette en selvstendig vurdering i tillegg til den objektive og subjektive saklighetsvurderingen.

Da min oppgave vil dreie seg om en potensiell nyvinning ved innføring av et generelt saklighetskrav har jeg valgt å avgrense oppgaven min mot å drøfte den interne fortrinnsretten.

Til slutt har jeg også valgt å avgrense mot drøftelser om domstolenes prøvelsesrett.

Begrensingen av domstolens prøvelsesrett er også lovfestet i statsansatteloven § 19 (2) og er et sentralt tema i spørsmålet om statsansattes stillingsvern. Imidlertid har det mindre verdi når det generelle saklighetskravet skal drøftes.

1.4 Begreper

Innledningsvis er det hensiktsmessig å avklare noen begreper som er sentrale i denne oppgave, nemlig begrepene stillingsvern, statsansatt, virksomhet og saklighetskravet.

1.4.1 Stillingsvern

Stillingsvern er et vidt begrep som dekker både materielle og prosessuelle regler. Begrepet favner over både oppsigelse, avskjed, saksbehandlingsregler, retten til å stå i stilling, rettsvirkning av en urettmessig oppsigelse, fortrinnsrett, flytteplikt, ordenstraff og suspensjon. Det er de materielle reglene om oppsigelse som er av interesse for denne oppgaven. Når jeg benytter meg av begrepet stillingsvern, er det vernet ved oppsigelse jeg sikter til. Dersom jeg sikter til andre sider ved stillingsvernet vil dette presiseres.

1.4.2 Statsansatt

Definisjonen av statsansatt følger av statsansatteloven § 1 (2) og omfatter ”enhver arbeidstaker i staten som ikke er embetsmann.”

Innføringen av begrepet statsansatt er et ledd i moderniseringen av språket.. Begrepet ”tjenestemann” ble erstattet dette med det kjønnsnøytrale begrepet ”statsansatt” uten at dette medfører noen innholdsmessig endring. I min oppgave vil jeg i hovedsak bruke benevnelsen ”statsansatt” i tråd med ordlyden til statsansatteloven. Imidlertid vil det noen steder egne seg bedre med ”tjenestemann” når man omtaler den tidligere lovgivningen. I sitater og utdrag fra tidligere rettskilder brukes benevnelsen ”tjenestemann” og jeg vil la disse sitatene stå urørt.

1.4.3 Virksomhet

Virksomhetsbegrepet kom først til uttrykk i tjenestemannsloven av 1983 og erstattet det tidligere begrepet "tjenestegren". Ordlyden av "virksomhet" tilsier enhver selvstendig statlig enhet. Hovedavtalen i staten (2017-2019) § 4 (2) definerer virksomhetsbegrepet med "hver statsetat eller institusjon. Etter dette vil f.eks et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet." Etter forarbeidene er det denne forståelsen av virksomhetsbegrepet skal legges til grunn ved tolkning av loven.³

Det følger av statsansatteloven § 1 at loven gjelder for "arbeidstakere i staten." Med staten menes "statsforvaltningen, det vil si de ordinære statlige forvaltningsorganer, departementer, direktorater og ulike statlige etater."⁴ Definisjonen ekskluderer aksjeselskaper, statsforetak, helseforetak, stiftelser og virksomheter hvor staten har eierinteresser eller som mottar bidrag fra staten. Når jeg taler om virksomheter i denne oppgave menes utelukkende de statlige virksomheter som faller inn under lovens virkeområde.

1.4.4 Saklighetskrav

Det er selve saklighetskravet som er gjenstand for min analyse. Begrepet vil derfor bli redegjort for underveis i denne oppgave. Innledningsvis er det likevel verdt å nevne at jeg vil tale om et forvaltningsrettslig- og et arbeidsrettslig saklighetskrav.

Med det forvaltningsrettslige saklighetskravet mener jeg et saklighetskrav som kun foretar en objektiv saklighetsvurdering over hvorvidt arbeidsgiver på saklig måte har synliggjort legitime forhold i virksomheten som grunnlag for oppsigelse.

Når jeg taler om et arbeidsrettslig saklighetskrav sikter jeg til et saklighetskrav som både inneholder denne objektive vurderingen i tillegg til en subjektiv vurdering. Den subjektive vurderingen innebærer en interesseavveining mellom arbeidsgivers behov og hvilke konsekvenser dette har for den statsansatte.

³ Prop.94 L s. 40

⁴ Prop.94 L s. 201

1.5 Metode og fremgangsmåte

I analysen vil jeg redegjøre for saklighetskravet både slik det stod seg etter tjenestemannsloven og slik det står seg etter statsansatteloven. Et ledd i analysen vil være å vise til den rettspraksis som foreligger. Det finnes bare en Høyesterettsdom som belyser temaet om statsansattes stillingsvern etter tjenestemannslovgivningen, hvor retten ikke synliggjorde hva som er saklighetskravets innhold. Jeg har derfor sett hen til underrettspraksis. Dommene har lavere rettskildemessig vekt, og er kun ment for å illustrere hvor sammensatt dette temaet er, og hvordan retten evner å avgjøre saker med forskjellig avgjørelsesgrunnlag. Statsansatteloven er så fersk at det enda ikke foreligger rettspraksis på området. Derfor er det kun rettspraksis etter tjenestemannsloven som blir behandlet i denne oppgave.

Oppgaven er en de lege lata vurdering. Spørsmålet er hva som ligger i saklighetskravet etter statsansatteloven, og om en saklighetsvurdering i dag vil være annerledes enn etter tjenestemannslovgivningen. Da er det naturlig å ta et historisk tilbakeblikk på reglene i tjenestemannsloven.

Jeg skal derfor se på innholdet i saklighetskravet etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 i oppgavens punkt 4. Deretter skal jeg kartlegge meningsinnholdet i saklighetskravet slik det står seg i statsansatteloven § 19 i oppgavens punkt 5.

Avslutningsvis vil jeg foreta en realitetstest for å søke å belyse om den nye loven endrer rettstilstanden. Her tar jeg for meg Rt. 2014 s. 65 (heretter Vikardommen) og vurderer den opp mot de nye reglene i statsansatteloven. Spørsmålet er om vurderingen som ble gjort i Vikardommen vil tilsvare vurderingen slik den blir etter statsansatteloven § 19. Her har jeg valgt å ta for meg et saksforhold, men vil drøfte saken både slik den stod seg i tingretten, lagmannsretten og Høyesterett. Dette for å få en mest mulig representativ fremstilling av gjeldende rett etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10.

2 Rettskildebilde

2.1 Stillingsvernets utvikling

Reglene om oppsigelse i statsansatteloven er harmonisert med arbeidsmiljøloven. For å belyse denne harmoniseringen er det nødvendig å se på reglene om stillingsvern i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven i et historisk perspektiv. Når jeg ser på stillingsvernets utvikling i forskjellig lovgivning ønsker jeg å tydeliggjøre hvordan stillingsvernreglene påvirker hverandre. Jeg vil også vise til forskjeller mellom stillingsvernreglene i tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven.

Den første lov om offentlige tjenestemænd⁵ trådte i kraft i 1918 og ble gitt med et ønske om en samlet regulering av tjenestemenns stillingsvern for å beskytte disse mot vilkårlig avskjed.⁶ Det forutsettes i lovforarbeidene til tjenestemannsloven av 1977 at det sterke stillingsvernet allerede var festnet ved lovens opprinnelse.⁷

I takt med den første tjenestemannslovgivningen vokste det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet frem. Dette sprang ut av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. Til tross for at tjenestemannslovgivningen ikke hadde hatt et lovfestet saklighetskrav ved oppsigelser, følger det av forarbeidene at oppsigelsen måtte ha saklig grunn i tjenestens tarv.⁸ Saklighetskravet har festnet seg med rettspraksis og kan spores tilbake til begynnelsen av 1900-tallet.

Tjenestemannsloven av 1918 regulerte oppsigelsesadgang og oppsigelsesfrister i §§ 19 og 20, men hadde ingen bestemmelser for oppsigelsesgrunnlaget. Imidlertid følger det av forarbeidene at oppsigelsen måtte ha saklig grunn i tjenestens tarv.⁹ Dette var en kodifisering av det forvaltningsrettslige saklighetskravet.

Raadhusospitsdommen i Rt. 1933 s. 548 er den ledende dom som illustrerer det forvaltningsrettslige saklighetskravet. Tvistens parter er Rådhusospits hotell (Frk. Berge)

⁵ Lov 15. februar 1918 nr. 1 om offentlige tjenestemænd

⁶ Ot.prp. nr. 38 (1915) s. 1 og 18 flg.

⁷ Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s. 19

⁸ Ibid s. 16-17

⁹ Ibid s. 16-17

mot kommunen. Spørsmålet i saken var om nektelsen av en skjenkebevilling var ugyldig. Høyesterett uttalte at ”det standpunkt øl- og vinkomiteens formann tok til frk. Berges andragende, maa tegenes som vilkaarlig. Og da hans stemme var nødvendig og tilstrekkelig for at bestemme resultatet, maa den med 11 mot 10 stemmer fattede beslutning ansees som lovstridig”.¹⁰ Vedtaket ble ansett ugyldig på grunn av usaklige hensyn.

I privat sektor forelå det ingen vilkår for oppsigelse før Lov om arbeidervern¹¹ i 1936 (heretter Arbeidervernloven).¹² Før lovreglene om stillingsvern ble vedtatt, var adgangen til oppsigelse ”absolutt og ubetinget”.¹³ En illustrerende dom er Rt. 1935 s. 467 hvor Høyesterett la til grunn at arbeidsgiver etter gjeldende rett kunne si opp sine arbeidstakere ”efter eget skjønn og godtykke”. Videre presiserte retten at det ikke var nødvendig å påvise ”noget forsvarlig grunnlag eller nogen grunn overhodet”.

Året etter Høyesterettsavgjørelsen kom arbeidervernloven og endret rettstilstanden til fordel for arbeidstakerne. Et saklighetskrav ble lovfestet, men gjaldt kun for arbeidstakere som var fylt 22 år og hadde minimum tjenestetid på 3 år.¹⁴

Arbeidervernloven ble erstattet med en ny lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø¹⁵ i 1977. Lovgiver hadde ingen intensjoner om gjøre endringer i selve saklighetskriteriet. Likevel presiserer forarbeidene at saklighetsforståelsen ikke er statisk. Departementet viser til rettspraksis som etter langvarig utvikling krever ”sterkere grunner fra arbeidsgiverens side, for at en oppsigelse skal anses usaklig. Særlig har rimelighetsbetraktninger kommet sterkere inn i bildet (...)”.¹⁶ Det ble i tillegg lovfestet en interesseavveining mellom bedriftens og arbeidstakers interesser. Hensynet til arbeidstakeren fikk derfor større gjennomslagskraft enn det hadde hatt tidligere¹⁷. Dette er begynnelsen på det som i oppgaven betegnes som det ”arbeidsrettslige saklighetskrav”.

I offentlig sektor fikk vi også ny lov om statens tjenestemenn i 1977.¹⁸ Det følger av forarbeidene at tjenestemannsloven fortsatt gir statsansatte et bedre vern og bedre

¹⁰ Rt. 1933 s. 548 (s. 551-552)

¹¹ Lov 19. juni 1936 nr. 4 om arbeidervern (Arbeidervernloven)

¹² Ot.prp. nr. 31 (1935) s. 45

¹³ Ibid s. 48, Fanebust, *Oppsigelse i arbeidsforhold*, Bergen 2000 s. 41

¹⁴ Arbeidervernloven § 34

¹⁵ Lov 4. februar 1977 nr. 8 om arbeidsvern og arbeidsmiljø

¹⁶ Ot.prp. nr. 41 (1975-76) s. 72.

¹⁷ Ibid s. 72

¹⁸ Lov 10. juni 1977 nr. 65 om statens tjenestemenn

rettssikkerhet enn arbeidsmiljøloven.¹⁹ Videre hevder departementet at selv om det var behov for en oppmykning og utvidelse av oppsigelsesadgangen etter daværende § 20 (1) måtte man sikre kontinuitet i det sterke stillingsvernet for statsansatte.²⁰

”på den ene siden bør [det] være tilstrekkelige til å sikre statens nødvendige behov ved rasjonalisering, effektivisering og endret utvikling i statens administrasjon og virksomhet. På den annen side bør reglene utover dette fortsatt gi de tjenestemenn som omfattes av dem, et berettiget vern mot oppsigelse, et vern som de har hatt siden tjenestemannsloven ble satt i verk i 1919”.²¹

Allerede i 1983 ble det vedtatt en ny tjenestemannslov. Her ble reglene om fortrinnsrett lovfestet, selv om man antok at disse reglene allerede fulgte av langvarig praksis og sedvane.²² I forarbeidene fremhevet departementet statsansattes ”særkrav” og statens særegne styringsmekanisme som begrunnelse for at man fortsatt hadde behov for en egen lov for statsansatte.²³

I privat sektor fikk vi ny og oppdatert lovgivning med arbeidsmiljøloven²⁴ i 2005. Lovgivningen trekker i retning av et større beskyttelsesnivå og sterkere rettigheter for arbeidstakere.²⁵ Imidlertid sier departementet at systematikken og de sentrale elementene i oppsigelsesbestemmelsene skulle videreføres.²⁶

Tjenestemannsloven skulle fornyes samtidig med arbeidsmiljøloven og en ny tjenestemannslov²⁷ var ventet å tre i kraft 1. januar 2006. Her foreslo Arbeids- og sosialdepartementet full harmonisering mellom tjenestemannslovgivningen og arbeidsmiljølovgivningen.²⁸ Oppsigelsesregelen i tjenestemannsloven § 9 skulle erstattes av arbeidsmiljøloven § 60 (nåværende § 15-7) uten at dette innebar realitetsendring, da departementet la til grunn at bestemmelsene inneholdt samme saklighetsstandard.²⁹ Det sterke stillingsvernet i tjenestemannsloven § 10 skulle ikke videreføres og statsansatte skulle derfor omfattes av samme vern som andre arbeidstakere, herunder arbeidsmiljøloven § 60 nr. 1 og

¹⁹ Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s. 6

²⁰ Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s. 19

²¹ Ibid s. 19

²² Bjørnaraa m.fl, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 57

²³ Ot.prp. nr. 72 (1981-1982) s. 5

²⁴ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

²⁵ Ot.prp. nr. 49 (2004-05) s. 37

²⁶ Ibid s. 229

²⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 103 om statens embets- og tjenestemenn

²⁸ Ot.prp nr. 67 (2004-05) s. 7

²⁹ Ibid s. 54

2.³⁰ Ved regjeringsskiftet ble loven opphevet og tjenestemannsloven av 2005 så aldri dagens lys.³¹

Statsansatteloven trådte i kraft 1. juli 2017 med et hovedformål om å fornye, forenkle og modernisere. Denne loven skulle tilpasses den moderne statsforvaltning og skulle sikre ivaretagelse av tilliten til statsforvaltningen.³² Departementet foreslo blant annet en harmonisering av ordlyden med arbeidsmiljøloven vedrørende oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Likevel skal meningsinnholdet tolkes i samsvar med ”statens særpreg”.³³ I likhet med arbeidsmiljøloven ble det innført en plikt for arbeidsgiver til å foreta en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for arbeidstakeren, før oppsigelse som følge av virksomhetens forhold gis. Departementet fremhever at en slik interesseavveining bidrar til å styrke statsansattes rettsstilling og at en harmonisering med arbeidsmiljøloven derfor var fornuftig.

2.2 Aktuelle lover om stillingsvern

Som et grunnleggende utgangspunkt følger alle arbeidstakeres rettigheter av arbeidsmiljøloven, med mindre særskilte unntak foreligger. Statsansatteloven er en spesiallov som hjemler blant annet stillingsvernregler for statsansatte og har høyere rang i kraft av lex specialisprinsippet. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler får også delvis anvendelse for offentlig ansatte.

I denne oppgaven skal jeg konsentrere meg om stillingsvernreglene for statsansatte som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold. Jeg skal først ta for meg oppsigelsesvernet slik det stod seg i tjenestemannslovgivningen, før jeg redegjør for oppsigelsesvernet slik det står seg i statsansatteloven. Dette er nyttig for å komme til bunns i om man står overfor en endring av gjeldende rett. Jeg skal også se på oppsigelsesreglene slik de er beskrevet i arbeidsmiljøloven § 15-7. En redegjørelse for rettsstillingen etter arbeidsmiljøloven er nødvendig for å ta stilling til om man i realiteten står overfor en harmonisering, og om en slik harmonisering bidrar til å endre gjeldende rett.

³⁰ Ibid s. 55

³¹ Ot.prp nr. 25 (2004-05) s. 1

³² Prop.94 L (2016-17) s. 9

³³ Ibid s. 14

3 Virksomhetens forhold

Etter statsansatteloven § 19 kan en statsansatt sies opp dersom det har saklig grunn i ”virksomhetens forhold”. Vilkåret danner utgangspunktet for saklighetsvurderingen. Dersom det ikke foreligger forhold i virksomheten som kan utløse en oppsigelse, vil det heller ikke være aktuelt å foreta en saklighetsvurdering. Virksomhetsbegrepet er definert i Hovedavtalen i staten (2017-2019) som ”hver statsetat eller institusjon.”³⁴

I denne delen av oppgaven skal jeg se på hvilke forhold en statlig virksomhet kan begrunne oppsigelser med. Til slutt skal jeg foreta en analyse og se på hvorvidt endringen i ordlyden og eventuelt forståelsen av begrepet har medført en endring i stillingsvernet til de statsansatte.

3.1 Virksomhetens forhold etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10

Tjenestemannsloven av 1983 skiller mellom et sterkt og et svakt oppsigelsesvern. Det svake oppsigelsesvernet er regulert i § 9 og gjelder for statsansatte som har vært fast ansatt mindre enn to år sammenhengende. Kjernen i det svake oppsigelsesvernet er at man kan sies opp på bakgrunn av virksomhetens og statsansattes forhold. Det sterke stillingsvernet er nedfelt i § 10 og gjelder for statsansatte som har vært fast ansatt i mer enn to år sammenhengende. Det særegne med det sterke stillingsvernet er at man ikke lenger kan bli sagt opp på bakgrunn av den statsansattes forhold.

For å få grep om virksomhetsbegrepet slik det stod seg i tjenestemannsloven skal jeg først gjøre rede for hva som ligger i lovens ordlyd. Deretter skal jeg se hen til de momenter som omfattes av virksomhetsbegrepet.

3.1.1 Ordlyd

Etter tjenestemannsloven § 9 kunne en statsansatt som har arbeidet som fast ansatt i staten i mindre enn to år sammenhengende kan sies opp dersom det har ”saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold”.

³⁴ Nærmere om virksomhetsbegrepet, se punkt 1.4.3

Ordlyden av ”virksomhetens forhold” tilsier en hendelse eller en faktor innad i den konkrete virksomhet. Det følger av forarbeider og juridisk teori at de samme forhold som begrunner oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 1 også er saklige grunner for oppsigelse etter § 9.³⁵ For å få grep om virksomhetens forhold i § 9 er det derfor hensiktsmessig å se hen til bestemmelsen slik den er utformet i tjenestemannsloven § 10.

Det følger av tjenestemannsloven § 10 at en statsansatt som har jobbet i staten i mer enn to år sammenhengende sies opp dersom ”stillingen inndras eller arbeidet faller bort”. Ordlyden er etter forarbeider og juridisk litteratur betegnet som overtallighet.³⁶ At den språklige forståelsen er det samme i begge vilkår tilsier at de er ment å dekke like tilfeller.

Ordlyden ”stillingen inndras” tilsier at en statlig virksomhet har inndratt en eller flere stillinger. Bestemmelsen må forstås noe annerledes etter stillingshjemmelssystemet ble inndratt i 1997. Frem til 1997 var det normalt sett Stortinget som inndro stillingshjemler, mens i etterkant var det virksomheten selv som opprettet og inndro stillinger. Hva som ligger i at stillingen inndras kan virke nokså uproblematisk. Dersom virksomheten inndrar en stilling eller legger ned hele virksomheten uten å få noen etterfølger er det på det rene at stillingen inndras.³⁷ Imidlertid er det mer vanlig at en virksomhet deles. Hvilke stillinger som da inndras, må avgjøres etter en konkret vurdering. Teorien sier at den tjenestemann som klarer å ”finne igjen” sin stilling ikke kan få sin stilling inndratt.³⁸

Den naturlige språklige forståelsen av ”arbeidet faller bort” tilsier at arbeidsoppgavene ikke lenger finnes. Alternativet var ment å dekke de tilfeller hvor Stortinget ikke hadde opprettet stillingshjemmel og omfatter derfor alle de tilfeller som faller utenfor ”stillingen inndras”.

Virksomhetsbegrepet er tilsynelatende ulik i §§ 9 og 10, men ordlydsforskjellen synes i stor grad å være historisk betinget.³⁹ Det er etter forarbeidene og juridisk teori ikke meningen å gjøre forskjell på hvilke forhold i virksomheten som skulle være grunnlag for oppsigelse de

³⁵ Ot.prp. nr. 38 (1915) s. 46-47 og Bjørnaraa m.fl, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000, s. 354

³⁶ Ot.prp. nr.72 (1981-82) s. 22 og Jan Debes ”*I statens tjeneste: norsk tjenestemannsrett*”, Oslo 1989 s. 206

³⁷ Jan Debes ”*I statens tjeneste: norsk tjenestemannsrett*”, Oslo 1989 s. 206.

³⁸ Ibid s. 206.

³⁹ Bjørnaraa m.fl, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 406

første tjenesteår og senere⁴⁰. I det neste punkt skal jeg kort ta for meg de ulike situasjonene som kan anses å være saklig grunn for oppsigelse.

3.1.2 Situasjoner for overtallighet

Inntekter til eksternt finansierte arbeidstakere faller bort

Et moment som faller inn under ordlyden i §§ 9 og 10 er dersom inntekter til eksternt finansierte arbeidstakere faller bort. Det følger av forskriften til tjenestemannsloven § 2 nr. 4 at dette skal ”sidestilles (...) med bortfall av arbeid etter lovens § 10 nr. 1”.

Omorganisering, rasjonalisering og driftsinnskrenkninger

Videre er det på det rene at det må være en åpning for staten å foreta omorganiseringer, rasjonaliseringer og driftsinnskrenkninger ut fra lønnsomhetsbetraktninger.⁴¹ Dette er også forutsatt i forarbeidene.⁴² Bedriftsøkonomiske hensyn som kan begrunne rasjonalisering og nedbemanning er redusert arbeidsmengde, bortfall av tekniske hjelpemidler, økte utgifter eller reduserte inntekter.

Endring i stillingens innhold

Endringer i stillingens innhold er etter tjenestemannslovkomiteens innstilling også et grunnlag overtallighet. Det følger av innstillingen at endringen i arbeidet ”må være av så pass inngripende karakter⁴³ at stillingen virkelig kan sies å være blitt 'overflødig' eller 'nedlagt’”.⁴⁴ Dette ble også lagt til grunn Rt. 2014 s. 65 (Vikardommen) hvor oppsigelsen ble funnet gyldig.

Helt eller delvis nedleggelse og overføring

Dersom hele eller deler av virksomheten legges helt eller delvis ned eller blir overført til en annen statlig virksomhet beholder tjenestemannen sin stilling så fremt han evner å ”finne den igjen”.⁴⁵ Dersom stillingen ikke er å finne igjen må den anses å være ”inndratt” eller at arbeidet har ”falt bort”.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 38 (1915) s. 46-47 og Ot.meld nr. 1 (1927) s. 3-5, Prop.94 L (2016-17) s. 135. Saastad/Debes, *Lov om statens tjenestemenn m.m 4. Mars 1983*, Oslo 1984, s. 64, Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000, s. 406, Jan Debes, *I statens tjeneste: norsk tjenestemannsrett*, Oslo 1989 s. 204

⁴¹ Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 397

⁴² Ot.prp. nr. 72 (1981-82) s. 23

⁴³ En grundigere drøftelse av denne terskelen finnes i oppgavens punkt 6.4.2

⁴⁴ Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 111

⁴⁵ Debes, *I statens tjeneste: norsk tjenestemannsrett*, Oslo 1989 s. 206

3.2 Virksomhetens forhold etter statsansatteloven § 19

Etter statsansatteloven § 19 kan en statsansatt sies opp dersom det har saklig grunn i ”virksomhetens forhold”. Skillet mellom det sterke- og svake oppsigelsesvernet er fjernet.

I forarbeidene til loven stadfestes det at ordlyden av ”virksomhetens forhold” er ment å skulle dekke fire ulike situasjoner. "a) statens virksomheter får generelle kutt i bevilgningene, b) oppgaver som følge av omstilling og effektivisering bortfaller, c) finansiering av eksternt finansierte stillinger opphører, og d) ansatte ikke ønsker å følge med ved flytting.”⁴⁶

Videre følger det av forarbeidene at forslaget i hovedsak er en videreføring og en klargjøring av gjeldende rett. Bokstav d) er ny, men denne må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve flytteplikten som forelå etter den gamle tjenestemannsloven.⁴⁷

Jeg skal videre se hva som ligger i de fire ulike situasjonene som faller inn under ordlyden hvor jeg fortløpende drar paralleller til momenter for overtallighet etter tjenestemannsloven.⁴⁸

3.2.1 Bevilgningskutt

I statlige virksomheter kan det forekomme kutt i bevilgninger. Dette er noe virksomheten må være forberedt på og håndtere. Kutt i bevilgninger kan føre til rasjonalisering og nedbemanning. En rettsvirkning ved kutt i bevilgningen er at en statsansatt må sies opp på grunn av overtallighet.

Det følger av forarbeidene til tjenestemannslovens § 10 at bedriftsmessige hensyn som nedbemanning, redusert arbeidsmengde og reduserte inntekter var gjenstand for rasjonalisering og driftsinnskrenkninger.⁴⁹ Momentet må anses å være videreført.

3.2.2 Omstilling og effektivisering

Nye og mer effektive arbeidsmetoder, ny teknologi, konkurranseutsetting og outsourcing er eksempler på situasjoner som kan føre til overtallighet. Konsekvensen av dette kan være at

⁴⁶ Prop.94 L (2016-17) s. 145

⁴⁷ Ibid s. 145

⁴⁸ Se oppgavens punkt 3.1.1

⁴⁹ Ot.prp. nr. 72 (1981-82) s. 23

arbeidsoppgaver ikke lenger skal utføres, behovet for arbeidskraft kan reduseres eller arbeidsoppgavene kan endre karakter slik at den statsansatte ikke lenger er kvalifisert til å utføre dette arbeidet.

Etter tidligere rett vil en overtallighet som følge av endring i stillingens innhold være gjenstand for oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Slike endringer måtte være ”så pass inngripende karakter at stillingen virkelig kan sies å være blitt 'overflødig' eller 'nedlagt’”.⁵⁰ Den strenge normen var stort sett historisk betinget og et resultat av at ordlyden etter tjenestemannsloven ikke tok høyde for de store endringene samfunnet har stått overfor de siste tiår. På bakgrunn av dette kan man i dag argumentere for at det ikke foreligger like høy terskel for oppsigelse på grunn av omstilling og effektivisering i dag.⁵¹

3.2.3 Ekstern finansiering bortfaller

Dersom ekstern finansiering bortfaller er det den eller de statsansatte det gjelder som står i fare for oppsigelse etter statsansattelovens § 19. Det følger av forarbeidene at en statlig virksomhet ikke skal være tvunget til å overta lønnskostnadene etter avsluttet oppdrag som virksomheten ikke har finansiert.⁵²

Momentet er en videreføring av forskriften til den opphevede bestemmelsen i tjenestemannsloven § 2 nr. 4 som sier at bortfall av inntekt til eksternt finansierte arbeidstakere sidestilles med bortfall av arbeid.

3.2.4 Flytting

I tjenestemannsloven § 12 hadde statsansatte en plikt til å flytte ved omorganisering, som medførte endring av tjenestested. Også på dette punkt ble det gjennomført en harmonisering med arbeidsmiljøloven som innebar fritak fra flytteplikten. Hvorvidt dette kan ses på som en omfattende endring av gjeldende rett er gjenstand for diskusjon. Til tross for flytteplikten forelå det en fritaksregel og terskelen for å få innvilget et slikt fritak fra flytteplikt var liten.⁵³

⁵⁰ Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 111 og Rt. 2014 s. 65

⁵¹ Mer om terskel for bortfall i oppgavens punkt 6.4.2

⁵² Prop.94 L (2016-17) s. 146

⁵³ Retningslinjer om personalpolitikk ved omstillingsprosesser (2015) s. 33

Ved den nye loven er det arbeidsgivers styringsrett og arbeidskontrakten som danner utgangspunkt for hvor langt flytteplikten rekker dersom virksomheten står overfor omorganisering og omlokalisering. En statsansatt har, og har alltid hatt, rett til å finne seg et nytt arbeid.

3.3 Statens særpreg

Det følger av forarbeidene at harmoniseringen med ordlyden i arbeidsmiljøloven innebærer at virksomhetsbegrepet i den nye statsansatteloven må gis et meningsinnhold som er tilpasset ”statens særpreg”.⁵⁴ Begrepet er abstrakt og vanskelig å få tak på.

Hva som legges i begrepet ”statens særpreg” vedrørende virksomhetens forhold må tolkes i lys av staten som virksomhet. For det første står man ikke overfor bedrifter og konserner slik som i den private arbeidsretten. For det andre vil man heller ikke tale om begreper som konkurs. For det tredje er det ikke særlig hensiktsmessig å operere med en nedre grense for virksomhetsbegrepet slik som forarbeidene til arbeidsmiljøloven gjør.⁵⁵ I staten vil utfordringen heller være avgrensingen oppad, om staten er flere virksomheter.

Statlige virksomheter har også andre hensyn som man ikke tar høyde for i den private sektor. Forarbeidene nevner blant annet grunnleggende demokratihensyn som innebærer at en statlig virksomhet ”må drives slik at politiske beslutninger om endringer i tjenestetilbud og bevilgningsnivå blir gjennomført innenfor de rammer lovgivningen fastsetter”.⁵⁶ Herunder vil en statlig virksomhet måtte drives på vegne av fellesskapet og styres etter demokratiske prinsipper – for eksempel hva som gagnar folket best. Dette i motsetning til en privat virksomhet som kan styres etter egne behov.

Til tross for at ordlyden er lik, kan man argumentere for at statens særpreg setter en hindring for full harmonisering med arbeidsmiljøloven. En privat virksomhet drives på bakgrunn av andre hensyn og forutsetninger enn en statlig virksomhet.

⁵⁴ Prop.94 L (2016-17) s. 144

⁵⁵ Det følger av Ot.prp nr. 31 (1953) s. 101 at det må ha en viss grad av organisasjon og varighet og ikke være ubetydelig for å klassifiseres som en virksomhet.

⁵⁶ Prop.94 L (2016-17) s. 144

4 Saklighetskravet etter tjenestemannsloven

Innledningsvis trakk jeg opp et skille mellom et arbeidsrettslig og et forvaltningsrettslig saklighetskrav. I denne del skal jeg redegjøre for likheter og forskjeller mellom disse. Først skal jeg ta for meg det arbeidsrettslige saklighetskravet. Dette vil være et nyttig bakteppe når man skal komme til bunns i om man står overfor en harmonisering mellom arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, som forarbeidene fordrer.

Deretter skal vi redegjøre for innholdet i det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet. Dette tjener som bakgrunn for analysen av hvilket saklighetskrav som gjelder for statlige oppsigelsesforhold, med særlig sikte på å avklare om statsansatteloven endrer gjeldende rett.

Til slutt skal vi greie ut om saklighetskravet slik det stod seg i tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Spørsmålet er om det forelå et saklighetskrav både i §§ 9 og 10 og eventuelt hvilket meningsinnhold et slikt saklighetskrav hadde.

4.1 Det arbeidsrettslige saklighetskravet

Arbeidsmiljøloven § 15-7 gir arbeidstakere et vern mot usaklig oppsigelse. Man kan ikke sies opp uten at det er ”saklig begrunnet” i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold.

Ordlyden av ”saklig begrunnet” er formulert som en rettslig standard. Herunder at begrepet er dynamisk og endrer seg over tid, i takt med rettsutviklingen. Rettspraksis har i de siste tiår utviklet saklighetskravet til gunst for arbeidstakere. Fra arbeidsgivers ståsted innebærer dette en høyere terskel for saklig oppsigelse og at rimelighetsbetraktninger har kommet sterkere inn i bildet.⁵⁷ Saklighetskravet i arbeidsmiljøloven favner over både et objektivt og subjektivt element som blir beskrevet i dette punkt.

Skjønberg/Hognestad/Hotvedt beskriver saklighetskravet med tre dimensjoner. For det første skal oppsigelsen ikke begrunnes i usaklige eller utenforliggende hensyn. For det andre må begrunnelsen være tilstrekkelig tungtveiende. For det tredje må oppsigelsen bygge på et

⁵⁷ Ot.prp. nr. 41 (1975-76) s. 72 og Jackhellin, *Oversikt over arbeidsretten*, Oslo 2006 s. 428.

korrekt faktisk grunnlag.⁵⁸ Vi skal nå se hva som ligger i disse tre ulike dimensjonene for å kartlegge innholdet i det arbeidsrettslige saklighetskravet.

4.1.1 Oppsigelsen må ikke begrunnes med usaklige eller utenforliggende hensyn

Arbeidsgiver kan i medhold av styringsretten lede, styre og kontrollere driften av virksomheten, men dette må skje innenfor rammen av arbeidsmiljølovens preseptoriske regler. Oppsigelsesreglene er slike preseptoriske regler som begrenser arbeidsgivers styringsrett. Herunder kan ikke arbeidsgiver fritt velge hvilke hensyn som kan begrunne en oppsigelse. Det er hensynet til virksomheten som kan begrunne en oppsigelse, men disse hensynene må også være saklige.

Momenter som kan begrunne en oppsigelse er rasjonalisering, omstilling, restrukturering og lignende. Andre momenter vil anses som usaklige og utenforliggende og kan medføre at en oppsigelse er ugyldig.

4.1.2 Hensynene må være tilstrekkelig tungtveiende

Selv om arbeidsgiver har tatt saklige hensyn, er dette ikke tilstrekkelig. Hensynet må være så pass tungtveiende at det kan forsvare en oppsigelse. I denne vurderingen må man se hen til om mindre inngripende midler ville vært tilstrekkelig, og om en oppsigelse kan forsvares ut fra en rimelighetsvurdering.

Videre skal man etter bestemmelsens annet ledd foreta en ”avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker”. Ordlyden tilsier at man skal foreta en rimelighetsvurdering ut fra bedriftens behov og hvilke konsekvenser en oppsigelse har for arbeidstakeren. Dette fanger opp en utvikling i rettspraksis hvor man ser at de individuelle behovene får en bredere plass i vurderingen.⁵⁹ Det er dette som ligger i den subjektive saklighetsvurderingen.

Subjektive rimelighetsvurderinger har fått en større plass i saklighetsvurderingen, spesielt i de tilfeller som rammer arbeidstakeren hardt. Etter forarbeidene må saklighetskravet følge den

⁵⁸ Skjønberg/Hognestad/Hotvedt, *Individuell arbeidsrett*, Oslo 2017 s. 416

⁵⁹ se blant annet Rt. 1966 s. 393 (Papyrusdommen)

sosiale utviklingen ellers i samfunnet.⁶⁰ Dette fordrer en skjønsmessig vurdering hvor arbeidsgiver må spørre seg hvorvidt de omstendigheter som aktualiserer en oppsigelse ”rettslig sett er rimelig og naturlig [slik] at de bør lede til opphør av det arbeidsforhold som det konkret er tale om”.⁶¹

4.1.3 Oppsigelsen må bygge på korrekt faktisk grunnlag

Kjernen i dette kravet er at reglene for saksbehandling er fulgt. Eksempelvis må oppsigelsen være drøftet med arbeidstaker, jf. aml. § 15-1 og den må følge riktig formkrav, jf. aml. § 15-4. Her er det arbeidsgiver som har bevisbyrden.

Rt. 1984 s. 1058 (Nationalteatretdommen) er en sentral avgjørelse. Dommen gjaldt gyldigheten av oppsigelsen til en skuespillerinne ved Nationalteatret. Høyesterett presiserer at man må ta utgangspunkt i ”den saksbehandling, målsetting og begrunnelse som knytter seg til den definitive oppsigelse”.⁶²

4.2 Det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet

I forvaltningsretten har saklighetskravet utviklet seg med rot i den ulovfestede læren om myndighetsbruk (heretter myndighetsmisbrukslæren). Myndighetsmisbrukslæren begrenser hva forvaltningen kan foreta i sin saksbehandling. Det skal ikke tas utenforliggende hensyn og avgjørelser kan ikke være vilkårlige eller sterkt urimelige. Det kan heller ikke foreligge usaklig forskjellsbehandling.⁶³ Rettsutviklingen fra myndighetsmisbrukslæren til det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet skjedde i samspill mellom rettspraksis og juridisk teori.

Tjenestemannslovgivningen fra 1918⁶⁴ hjemlet ikke et saklighetskrav i sin ordlyd. Etter forarbeider ble det forvaltningsrettslige saklighetskravet beskrevet med at oppsigelsen måtte ha saklig grunn i tjenestens tarv.⁶⁵

⁶⁰ Ot.prp. nr. 41 (1975-76) s. 18-19

⁶¹ Jackhelln, *Oversikt over arbeidsretten*, Oslo 2006 s. 429

⁶² Rt. 1984 s. 1058 (s. 1066)

⁶³ jf. Rt. 1933 s. 548 (Rådhusospitsdommen)

⁶⁴ Lov 15. februar 1918 nr. 1 om offentlige tjenestemænd

⁶⁵ Ot.prp nr. 38 (1915) s. 46 og Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 104

” Selv om tjenestemannsloven § 19 således ikke setter noe begrensning for det offentliges adgang til å oppsi tjenestemenn i de 3 første tjenesteår må det likevel antas at oppsigelsesadgangen ikke går lenger enn lovgrunnen for bestemmelsen rekker. En oppsigelse kan således selvsagt ikke finne sted av usaklige grunner.

I praksis har det vært antatt at adgangen til oppsigelse etter § 19 ikke behøver å knyttes til bestemte faktiske forhold, f. eks. at tjenestemannen anses uskikket for stillingen. § 19 har således vært tolket slik at den ikke setter annen begrensning for oppsigelsesadgangen enn at oppsigelsen må være begrunnet i hensynet til tjenestens tarv.⁶⁶

For at en oppsigelse skulle anses saklig etter det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet måtte den være basert på korrekt faktum, en forsvarlig saksbehandling og en forsvarlig skjønnsutøvelse. Vedtaket måtte heller ikke være basert på vilkårlighet, utenforliggende hensyn eller usaklig forskjellsbehandling.⁶⁷ Samme innhold blir lagt til grunn i nyere forarbeider og juridisk teori.⁶⁸

Slik det ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetskravet blir skissert i forarbeider og teori er det objektive saklighetsgrunner som blir tatt til vurdering ved en oppsigelse – hvorvidt oppsigelsen er saklig ut fra virksomhetens forhold. En krav om subjektiv saklighet kan man ikke spore. Dette står i motsetning til saklighetsnormen slik den beskrives i arbeidsmiljøloven, hvor ulempene en oppsigelse får for arbeidstaker er et moment i saklighetsvurderingen.

4.3 Tjenestemannsloven §§ 9 og 10

Når vi i første omgang har klarlagt hva som ligger i det arbeidsrettslige- og forvaltningsrettslige saklighetskravet blir spørsmålet hvilket meningsinnhold som skal legges til grunn i tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Spørsmålet er om man skal ta en forvaltningsrettslig tilnærming og kun foreta en objektiv saklighetsvurdering, eller om man skal ta en arbeidsrettslig tilnærming og innfortolke både et objektivt og subjektivt element til saklighetsvurderingen.

⁶⁶ Innstilling om ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 104

⁶⁷ Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten, 18. desember 2015 s. 190, Prop.L 94 (2016-17) s. 135

⁶⁸ Prop.L 94 (2016-17) s. 135 og Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 338.

Rettskildebilde er svært sammensatt og det hersker store uenigheter i både teori og praksis. Vi skal derfor ta for oss ordlyden i tjenestemannsloven, før vi ser hen til forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Avslutningsvis skal vi samle noen tråder og konkludere om man måtte innfortolke et arbeidsrettslig eller forvaltningsrettslig saklighetskrav etter tjenestemannsloven.

4.3.1 Lovens ordlyd

Etter tjenestemannsloven § 9 kan en fast statsansatt sies opp fra sin stilling når det har ”saklig grunn” i ”virksomhetens (...) forhold”.

Ordlyden av ”saklig grunn” tilsier at en statlig arbeidsgiver ikke kan si opp en statsansatt på vilkårlige grunnlag, men må ha gode og veloverveide grunner. Ut over dette gir bestemmelsen ingen pekepinn på hvordan begrepet skal forstås.

Oppsigelsesvernet etter de første tjenesteår er nedfelt i § 10 og sier at en fast statsansatt kan sies opp når ”stillingen inndras eller arbeidet faller bort”

Paragraf 10 inneholder ikke noe uttrykkelig krav om saklighet. Etter en ren ordlydstolkning kan man argumentere for at det ikke eksisterer et saklighetskrav. Dette bygges også opp av ordlyden i tjenestemannsloven § 10 nr. 4 som sier at vedkommende i ”ledende stilling” kan sies opp når det har ”saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold”. Her ser man at lovgiver har valgt å lovfeste et saklighetskrav i en del av bestemmelsen. Dette kan tale for at bestemmelsen må forstås uttømmende og at et saklighetskrav ikke kan innfortolkes i den øvrige del av bestemmelsen.

4.3.2 Forarbeider

Forarbeidene til loven legger til grunn at innholdet i saklighetskriteriet er videreført fra tjenestemannsloven av 1977 § 6.⁶⁹ Etter denne bestemmelsen kunne ikke en tjenestemann sies opp uten at det er ”saklig begrunnet i tjenestegrenens eller tjenestemannens forhold” og gjaldt både for statsansatte som hadde vært fast ansatte i inntil 2 år eller lengre, jf. §§ 8 og 9. Ved en videreføring til tjenestemannsloven av 1983 skal man derfor innfortolke et saklighetskrav både i §§ 9 og 10. Forarbeidene er sparsommelige på hvilket meningsinnhold som ligger i saklighetskriteriet.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 72 (1981-82) s. 21

Etter en lesning av forarbeidene fra 1977 ser man at lovfesting av saklighetskravet i § 6 var et skritt i harmoniseringen med arbeidsmiljølovens regler. Det følger av forarbeidene at Forbruker- og administrasjonsdepartementet har funnet å burde foreslå tilsvarende bestemmelser som arbeidsmiljøloven.⁷⁰ I Innstillingen ble også forholdet til arbeidsmiljølovens saklighetskrav tatt opp. Det ble foreslått å innta et saklighetskrav i ordlyden da ”offentlige tjenestemenn ikke skal ha dårligere vern enn andre arbeidstakere”.⁷¹ En harmonisering med arbeidsmiljøloven tilsier at man må innfortolke både et objektivt og subjektivt element i saklighetsvurderingen.

Forarbeidene er sparsommelige i sine drøftelser rundt selve saklighetskravet og de gir ingen forklaring på hvorfor man ønsket harmonisering med arbeidsmiljøloven på dette punkt. En uttalelse kan man likevel finne i Innstillingen fra 1964 hvor sosialdepartementet uttalte seg vedrørende forholdet til arbeidsmiljøloven.

”siden tjenestemannsloven av 1918 har statens oppgaver økt i vesentlig grad, forvaltningsapparatet har delvis skiftet karakter og antallet av tjenestemenn er mangedoblet. Kravet til tjenestemennene med hensyn til utdanning og kvalifikasjoner er på mange områder av statsadministrasjonen blitt mer lik de som gjelder i privat virksomhet. Man må regne med at denne utviklingen vil fortsette. Det er derfor ønskelig at staten får anledning til å føre en personalpolitikk som gir anledning til å bygge opp et administrasjonsapparat som er effektivt og så vidt mulig dekker de foreliggende behov”.⁷²

Uttalelsen viser at de offentlige og private virksomheter har vokst nærmere hverandre. Dette kan forsvare en harmonisering. Uttalelsen gjaldt hvorvidt oppsigelsesbestemmelsene skulle utvides å omfatte flere enn der ”stillingen blir overflødig eller nedlegges” etter daværende § 20 (1).

Til tross for argumentasjonen om at saklighetskravet burde samsvare med arbeidsmiljøloven, gir forarbeidene ingen klare og uttrykkelige konklusjoner på at en harmonisering fant sted. På denne bakgrunn ser man i teori og rettspraksis at forarbeidene kan tas til inntekt både for et forvaltningsrettslig og et arbeidsrettslig tilnærming.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 41 (1976-77) s. 16

⁷¹ Innst. O nr. 85 (1976-77) s. 8

⁷² Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 112

På den ene siden trekker forarbeider frem at tjenestemennene på flere områder nyter et bedre vern og bedre rettssikkerhet en arbeidsmiljøloven og at statens tjenestemenn ”bør unntas fra arbeidsmiljølovens kapittel om oppsigelse og avskjed m.v”.⁷³ Dette taler for et forvaltningsrettslig tilnærming.

På den andre siden legger forarbeidene til grunn en klar forutsetning om at tjenestemenn ikke måtte få et dårligere vern enn andre arbeidstakere.⁷⁴ Dette trekker i retning av at et arbeidsrettslig saklighetskrav også bør gjelde for statens tjenestemenn da vernet gir en bedre og mer sammensatt vurdering.

I proposisjonen til den nye statsansatteloven ble historikken gjennomgått. Her fremheves det at harmonisering ble vurdert i 1977, men at konklusjonen var at tjenestemenn bør unntas fra arbeidsmiljølovens kapittel om oppsigelse og avskjed mv.⁷⁵ Departementet var tydelige i sitt språk da de konkluderte med et forvaltningsrettslig saklighetskrav i tidligere rettstilstand.

”Tjenestemannsloven § 10 fastsetter ikke noe krav om saklighet, slik som tjenestemannsloven § 9, og det er heller ikke uttalt i forarbeidene at dette skal gjelde. På samme måte som ved oppsigelser etter § 9, må imidlertid det forvaltningsrettslige saklighetskrav være oppfylt.”⁷⁶

Debatten om saklighetskravet fortsetter i høringssvarene til den nye statsansatteloven. Storeng, Beck og Due Lund advokatene fremhever at saklighetskravet i § 9 er svært omdiskutert. De viser til at departementet legger til grunn saklighetskravet etter myndighetsmisbrukslæren og konstaterer at det er ”tvilsomt eller i det minste uavklart om departementets beskrivelse av saklighetskravet i bestemmelsen gir uttrykk for gjeldende rett”.⁷⁷ Videre konkluderer de med at det ikke er klart hvilket saklighetskrav som legges til grunn.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) legger uomtvistelig til grunn en arbeidsrettslig tilnærming. De underbygger denne argumentasjonen med Ot.prp. nr. 44 (1976-1977) s. 6 og Innst. O nr.

⁷³ Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s. 6

⁷⁴ Ot.prp nr. 44 (1976-77) s. 5 og 16 og Innst. O nr. 85 (1976-77) s. 8

⁷⁵ Prop.94 L (2016-2017) s. 30

⁷⁶ Ibid s. 136

⁷⁷ Høringssvar fra SDBL advokatene s. 8

85 (1976-77) s. 8 som presiserer at tjenestemenn ikke skal ha dårligere vern enn arbeidstakere som faller inn under arbeidsmiljøloven.⁷⁸

På bakgrunn av de linjer jeg har trukket opp er det klart at temaet byr på tolkningstvil og uenigheter. Dette trekker også i retning av at det ikke eksisterer en generell saklighetsnorm for statsansatte etter tjenestemannsloven.

4.3.3 Rettspraksis

Til nå har jeg sett på forarbeider og deres vage formuleringer som gir tvetydige signal på hvordan man skal tolke saklighetskravet i tjenestemannsloven §§ 9 og 10. I det videre skal jeg se hen til rettspraksis for å se om det foreligger noe praksis som kan belyse problemstillingen vår ytterligere.

En Høyesterettsdom i Rt. 2014 s. 65 (Vikardommen) blir bedt om å ta opp forholdet rundt saklighetskravet i tjenestemannslovgivningen §§ 9 eller 10. Dommen gjaldt oppsigelse av en vikar ved Universitetet som følge av at stillingen falt bort, jf. tjml. § 10 nr. 1.

I vurderingen av virksomhetens behov blir saklighetskravet så vidt berørt. Høyesterett konkluderte med at det skjedde en ”så kvalifisert endring i stillingsinnholdet at As arbeid må anses falt bort. På denne bakgrunn kan jeg heller ikke se at oppsigelsen var usaklig. Så langt er dermed vilkåret for oppsigelse i § 10 nr. 1 oppfylt”.⁷⁹

Høyesterett hadde gode muligheter for å ta stilling til innholdet i saklighetskravet, men lar være å adressere dette.⁸⁰ Konsekvensen av dette er at dommen ikke kan gi oss noen videre pekepinn på hva man legger i saklighetskravet. Dette nødvendiggjør en redegjørelse for saklighetskravet slik det er forstått i underrettspraksis.

Ut fra den praksisen som foreligger er det en klar overvekt av dommer som går i retning av å innfortolke et arbeidsrettslig saklighetskrav. Åtte av ti avgjørelser innfortolker et arbeidsrettslig saklighetskrav med både et subjektivt og objektivt element.⁸¹ De resterende to avgjørelsene legger til grunn et forvaltningsrettslig saklighetskrav.⁸² I denne oppgaven

⁷⁸ Høringssvar fra NTL s. 13

⁷⁹ Rt. 2014 s. 65 (avsnitt 70)

⁸⁰ En dypere analyse av Høyesterettsdommen gjøres i Oppgavens punkt 6.

⁸¹ LB-2014-188396, RG 2003 s. 584, LB-2000-2557, LB-1999-1774, LH-2012-187722, TOSLO-2015-472, TOSLO-2005-88443 og TOSLO-2001-4698

⁸² TOSLO-2014-186762, LB-2014-103569

begrenser jeg meg til å redegjøre for de dommer som dreier seg om oppsigelse vedrørende virksomhetens forhold.

Praksis som peker i retning av et arbeidsrettslig saklighetskrav

RG 2003 s. 584 gjaldt et statlig forskningsinstitutt som nedbemannet som følge av utilstrekkelig inntjening. I bedriften ble 18 personer overtallige, hvorav 10 stykker ble oppsagt. Av disse gikk 5 til sak, men kun en vant gjennom med at oppsigelsen var usaklig. Når lagmannsretten kartlegger saklighetskravet er det utvilsomt at de legger til grunn et arbeidsrettslig saklighetskrav i tjml. § 10. ”Dette kravet til saklighet samsvarer med det som er bestemt i arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2”. Retten har konkludert med et slikt saklighetskrav uten å hjemle saklighetskravets innhold i rettskilder.

LB-2014-199396 er en interessant dom som gjaldt bortfall av stilling på grunn av nedleggelse, jf. tjml. § 10 nr. 1. Lagmannsretten konkluderer med at vilkårene for oppsigelse etter § 10 nr. 1 i utgangspunktet var oppfylt, men at det ikke var foretatt noen konkret saklighetsvurdering og vedtaket om oppsigelse ble derfor kjent ugyldig. Retten tar en grundig drøftelse av saklighetskravet før de slutter seg til argumentasjonen i Bjørnaraa/Gaard/Selmer på s. 385 om at det må innfortolkes et visst arbeidsrettslig saklighetskrav i § 10 nr. 1.

Praksis som peker i retning av et forvaltningsrettslig saklighetskrav

TOSLO-2014-186762 gjaldt en oppsigelse grunnet bortfall av ekstern finansiering. Saksøkeren fikk ikke medhold i at oppsigelsen var ugyldig, jf. tjenestemannsloven § 10 nr. 1. Tingretten går grundig gjennom rettskildelæren. De ser hen til at ordlydsfortolkningen taler i mot et saklighetskrav. Retten argumenterer med at et saklighetskrav er nedfelt i § 10 nr. 4 og må derfor forstås antitetisk. I § 10 nr. 4 kan en tjenestemann som er tilsatt i ledende stillinger kun sies opp dersom oppsigelsen har ”saklig grunn” i virksomhetens forhold.

Retten går således inn på teorien og ser hen til Bjørnaraa/Gaard/Selmer som nokså klart legger det arbeidsrettslige saklighetskravet til grunn. Retten bemerker at teorien her har uteglemt vurderingen i forhold til saklighetskravet i § 10 nr. 4. På denne bakgrunn sier retten seg uenig i Bjørnaraa/Gaard/Selmer, da teorien synes å videreføre den tilsynelatende

ubegrunnede utvidelsen av saklighetskravet fra å gjelde § 9 og § 10 nr. 4 til å omfatte hele § 10. Dernest går retten inn på tidligere teori i Jan Debes og ser hen til at han ikke legger til grunn et saklighetskrav i § 10 nr. 1.⁸³

LB-2014-103569 gjaldt en stilling som tilrettela bøker for synshemmede i Lyd- og Bildekriftsbiblioteket (NLB). NLB hadde omorganisert og automatisert produksjonen av sine bøker og spørsmålet var om denne stillingen var falt bort, jf. tjenestemannsloven § 10 nr. 1. Lagmannsretten kom til at stillingen var bortfalt og dermed at oppsigelsen var gyldig. I vurderingen av saklighetskravet sier lagmannsretten at omleggingen var ”samlet sett så inngripende at As arbeid er falt bort i lovens forstand. Det betyr at grunnvilkåret for oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 1 er oppfylt.”⁸⁴ Her vurderer retten kun den objektive sakligheten og legger derved til grunn et forvaltningsrettslig avgjørelsesgrunnlag.

4.3.4 Juridisk teori

Ved en lesing av rettspraksis ser man at juridisk teori blir grundig behandlet før retten konkluderer med innholdet i saklighetsvurderingen. I den anledning er det nyttig å gå gjennom teorien for å forsøke å forstå deres argumentasjon.

Saastad/Debes publiserte den første kommentarutgaven til tjenestemannslovgivningen i 1984, året etter at loven trådte i kraft. I boken sier de eksplisitt at lov og forarbeider ikke gir nærmere beskrivelser på hva man kan innfortolke i saklighetskravet, men at lovens øvrige bestemmelser i §§ 8, 10 og 15 gir svar.⁸⁵ Debes holder fast ved dette standpunkt fem år senere i ny litteratur.⁸⁶

Tjenestemannsloven § 8 gir regler for grunner som kan føre til oppsigelse i prøvetiden. Etter § 10 blir det sterke oppsigelsesvernet gjort gjeldende, mens § 15 hjemler avskjedsgrunner. Det må etter Saastad og Debes oppfatning være klart at slike forhold også må kunne begrunne en oppsigelse etter § 9. Videre tilføyer Debes at det ”ikke er lett å se hvilke andre forhold hos tjenestemannen eller virksomheten som skulle gi saklig grunn for oppsigelse”.⁸⁷ Med dette legger Saastad og Debes til grunn en forvaltningsrettslig tilnærming.

⁸³ Jan Debes, *I statens tjeneste: Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 1989 s. 209

⁸⁴ LB-2014-103569 (punkt III 2)

⁸⁵ Saastad/Debes, *Lov om statens tjenestemenn m.m 4. Mars 1983: med kommentarer*, Oslo 1984 s. 63

⁸⁶ Jan Debes, *I statens tjeneste: norsk tjenestemannsrett*, Oslo 1989 s. 204

⁸⁷ *Ibid* s. 205

Bjørnaraa/Gaard/Selmer skrev en senere kommentarutgave til loven i år 2000. De argumenterer i motsatt retning og legger til grunn en arbeidsrettslig tilnærming i forståelsen av saklighetskravet.⁸⁸ Først stadfester de at det forvaltningsrettslige saklighetskravet gjaldt ved lov av 1918, men at man i lys av samfunnsutviklingen måtte kunne legge det arbeidsrettslige saklighetskravet til grunn. Argumentasjonen bygges på en tolkning av forarbeidene.⁸⁹

”Det fremgår av ot.prp nr. 44 (1976-77) side 16 at bestemmelsene om saklig grunn for oppsigelse i tjenestemannsloven skulle tilsvare bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.”⁹⁰

”Både av Ot.prp nr. 44 (1976-77) side 6 og Innst. O nr. 85 (1976-77) side 8 fremgår det at offentlige tjenestemenn ikke skulle ha et dårligere vern enn andre arbeidstakere som ble dekket av arbeidsmiljøloven.”⁹¹

Med dette konkluderer de med at arbeidsmiljølovens saklighetskrav ble innført og må gjelde etter tjenestemannsloven av 1983.

Moen Borgerud m.fl trekker samme konklusjon fra forarbeidene til tjenestemannsloven⁹² og hevder at det er en klar forutsetning at tjenestemenn ikke måtte få et dårligere vern enn andre arbeidstakere.⁹³ Det er likevel verdt å nevne at argumentasjonen i hovedsak støtter seg til synspunktene gitt i Bjørnaraa/Gaard/Selmer når de konkluderer med meningsinnholdet som samsvarer med det arbeidsrettslige saklighetskravet.

Etter en gjennomgang av disse teorier er det klart at det hersker tvil vedrørende saklighetskravets innhold. Bjørnaraa/Gaard/Selmer fremhever sitatet i Ot.prp nr. 44 (1976-77) på side 16 om at ”bestemmelsene om saklig grunn for oppsigelse i tjenestemannsloven skulle tilsvare bestemmelsene i arbeidsmiljøloven” når de trekker sin konklusjon om en arbeidsrettslig tilnærming.

Slik jeg leser forarbeidene til tjenestemannsloven trekker departementet opp saklighetskravet i arbeidsmiljøloven og foreslår at ”tilsvarende bestemmelser blir inntatt her”. At Bjørnaraa/Gaard/Selmer stadfester en harmonisering med arbeidsmiljølovens saklighetskrav

⁸⁸ Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 340

⁸⁹ Argumentasjonen bygger på Ot.prp. nr. 44 (1976-1977), Innst. O nr. 85 (1976-1977) og Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960)

⁹⁰ Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 339

⁹¹ Ibid s. 339

⁹² Se note 93

⁹³ Moen Borgerud m.fl, *arbeidsrett – særlig om omstilling i offentlig sektor*, Oslo 2007 s. 155

med denne uttalelsen virker å være en svært ambisiøs konklusjon. Riktignok trekker forarbeidene frem at offentlige tjenestemenn ikke skal ha dårligere vern enn andre arbeidstakere. Videre forslår de tilsvarende bestemmelser som arbeidsmiljøloven. Likevel foretar departementet en vag konklusjon på side 6 som må trekkes i motsatt retning.

”Forbruker- og administrasjonsdepartementet antar således at de arbeidstakere som kommer inn under loven om statens tjenestemenn bør unntas fra arbeidsmiljølovens kapittel om oppsigelse og avskjed m.v.”⁹⁴

Herunder kan jeg ikke se at lovgivers vilje var en harmonisering med arbeidsmiljøloven på dette punkt, slik som Bjørnaraa/Gaard/Selmer konkluderer. Dette taler mot å innfortolke et subjektivt saklighetskrav for den offentlige sektor.

Konklusjonen i forarbeidene var likevel basert på det standpunktet at tjenestemannsloven av 1977 gav arbeidstakere ”et like godt eller bedre vern enn arbeidsmiljøloven”. Dette presiseres også av Bjørnaraa/Gaard/Selmer. På bakgrunn av denne forarbeidsuttalelsen konkluderer Bjørnaraa/Gaard/Selmer med ”at det arbeidsrettslige kravet til saklig grunn for oppsigelse må anses som et minimumsvilkår for oppsigelse.”⁹⁵

Disse argumentene synes jeg har gode holdepunkter for seg. Forarbeidene synes å trekke stillingsvernreglene bort fra arbeidsmiljøloven da de statsansatte på noen punkt nøy et bedre vern enn andre arbeidstakere. Når det arbeidsrettslige saklighetskravet ved en dynamisk rettsutvikling kommer i en posisjon hvor dette rekker lengre enn i offentlig sektor, må det være naturlig at statsansatte skulle ha et minst like godt vern. Dette taler for å innfortolke et subjektivt saklighetskrav i den offentlige sektor.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s. 6

⁹⁵ Bjørnaraa/Gaard/Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, Oslo 2000 s. 340.

4.4 Konklusjon og veien videre

Ordlyden i tjenestemannsloven §§ 9 og 10 bidrar ikke til ordlydsforståelse. Man må derfor trekke slutninger fra andre rettskilder når man skal fastlegge innholdet i saklighetskravet.

Som vi har fastsatt tidligere er forarbeidene vage og gir rom for store diskusjoner.

Tvetydigheten kommer også til uttrykk i rettspraksis og i teori. Likevel finner jeg de beste holdepunkter for å legge til grunn at arbeidsmiljølovens saklighetskrav må forstås som et minimum i tjenestemannslovgivningen. Til tross for konklusjonen om å trekke stillingsvernsreglene bort fra arbeidsmiljøloven ble dette gjort med det utgangspunkt at statsansatte nøy et sterkere stillingsvern enn andre ansatte. Det forutsettes klart at statsansatte skal og bør nyte et like godt eller bedre vern. Rettspraksis trekker også klart i retning av å innfortolke et subjektivt element i saklighetsvurderingen da åtte av ti dommer legger til grunn både et objektivt og subjektivt element i saklighetsvurderingen.

Selv om jeg ikke synes det er gode nok holdepunkter til å si at det skjedde en harmonisering av saklighetskravet ved lovendringen av 1977, finner jeg det likevel klart at det arbeidsrettslige saklighetskrav måtte forstås som et minimum.

Konklusjonen er at man må foreta en arbeidsrettslig tilnærming og innfortolke både subjektive og objektive elementer inn i saklighetskravet ved forståelsen av tjenestemannsloven §§ 9 og 10.

Med denne analysen som bakteppe skal jeg nå ta for meg saklighetskravet slik det står seg i statsansatteloven. Spørsmålet vil være om saklighetskravet i statsansatteloven § 19 er en videreføring eller endring av gjeldende rett. Lovgiver løfter frem en intensjon om harmonisering med arbeidsmiljøloven. Jeg skal også stille spørsmål om en slik harmonisering er gjennomført, og hvordan det påvirker vurderingen av saklig grunn for oppsigelse.

5 Saklighetskravet etter statsansatteloven

Den nye loven om statens ansatte trådte i kraft 01. juli 2017. Lovteksten er betydelig modernisert og harmonisert med arbeidsmiljøloven. Et overordnet hensyn var å fornye, forenkle og modernisere.⁹⁶ Samtidig skulle loven gjøres fleksibel og dynamisk slik at den står seg over tid.

I denne delen av oppgaven vil jeg se på hvorvidt den nye bestemmelsen i statsansatteloven § 19 har endret gjeldende rett, sett i lys av tjenestemannsloven §§ 9 og 10. I forlengelsen av problemstillingen skal vi også se på om man står overfor en harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-7.

Loven er helt fersk og rettskildebilde er derfor snevert. Foreløpig er det ingen rettspraksis på området. For å komme til bunns i problemstillingen skal man derfor se hen til ordlyd og forarbeider. Avslutningsvis skal vi se nærmere på hensynet ”statens særpreg” som forarbeidene nevner ved flere anledninger. Spørsmålet vil være om hensynet til statens særpreg stenger for en harmonisering med arbeidsmiljøloven.

5.1 Lovens ordlyd. En utvidelse av saklighetskravet?

Det følger av statsansatteloven § 19 at en statsansatt kan sies opp når oppsigelsen er ”saklig begrunnet” i virksomhetens forhold. Ordlyden av ”saklig begrunnet” tilsier at arbeidsgiver ikke kan si opp en statsansatt på vilkårlige grunnlag, men må ha gode og veloverveide grunner for seg. Det følger av forarbeidene at kjernen i saklighetskravet ”foruten å være saklig begrunnet også må være tilstrekkelig saklig overfor den enkelte arbeidstaker.”⁹⁷ Dette illustrerer at ordlyden favner over et subjektivt element. Dette presiseres ytterligere i lovens annet ledd.

Bestemmelsens annet ledd stadfester at man må se hen til om arbeidsgiver har en ”annen passende stilling” til den statsansatte, jf. statsansatteloven § 19 (2). Videre beskrives hva som ligger i saklighetskravet. Man må foreta en ”avveining mellom virksomhetens behov og de

⁹⁶ Prop.94 L (2016-17) s. 9

⁹⁷ Ibid s. 146

ulemper oppsigelsen påfører den statsansatte”. Utformingen av den nye oppsigelsesbestemmelsen har foretatt en arbeidsrettslig tilnærming hvor saklighetskravet inneholder både et objektivt og subjektivt element.

Ordlyden i § 19 er vesentlig endret sammenlignet med tjenestemannsloven §§ 9 og 10 og er i dag nærmest identisk med arbeidsmiljøloven § 15-7. Oppsigelsesbestemmelsen slår sammen de tidligere svake- og sterke oppsigelsesgrunnene og behandler kun oppsigelser som skyldes forhold i virksomheten.

Statsansatteloven § 19 er utformet som en rettslig standard som skal stå seg over tid og kunne endres ved en rettsdynamisk utvikling. På denne bakgrunn kan man ikke utlede klare føringer fra ordlyden og man er derfor avhengig av å se hen til andre rettskilder.

Tjenestemannsloven § 9 var også utført som en rettslig standard, mens § 10 var utdatert og gammelmodig bestemmelse. Herunder ga den tidligere ordlyden heller ikke gode bidrag til innholdet i bestemmelsen.

Om man etter tjenestemannsloven av 1983 legger til grunn at det arbeidsrettslige saklighetskravet skulle gjelde som et minimum, slik jeg har konkludert med i oppgavens punkt 4.4, innebærer ordlyden i statsansatteloven § 19 ingen utvidelse av saklighetskravet, men heller en presisering av gjeldende rett.

Spørsmålet er således om vurderingen er den samme i statsansatteloven som i tjenestemannsloven. Her er det hensiktsmessig å se hen til hensynene bak loven og spørre om det er de samme hensyn man skal vektlegge og om disse skal forstås likt.

5.2 Hensyn bak loven

Forarbeidene til den nye statsansatteloven trekker opp tre overordnede hensyn. For det første skal borgerne ha tillit til forvaltningen og statens ansatte. For det andre skal loven bygge opp under behovet for en god og effektiv virksomhetsstyring. Det siste og tredje hensynet er hensynet til et sterkt stillingsvern for statens ansatte.⁹⁸ I min oppgave skal jeg se nærmere på disse hensyn og komme til bunns i om statsansatteloven vektlegger andre hensyn enn tjenestemannsloven og om dette påvirker saklighetsvurderingen.

⁹⁸ Prop.94 L (2016-17) s. 21

Avslutningsvis i dette punkt vil jeg også trekke opp hensynet til statens særpreg. Dette hensynet er gjort grundig rede for i forarbeidene. Vi skal se nærmere på dette og spørre hvorvidt hensynet stenger for en fullstendig harmonisering med arbeidsmiljøloven.

5.2.1 Tilliten til forvaltningen og statsansatte

Tilliten til forvaltningen er et bærende rettspolitisk hensyn som gjennomsyrrer statsansatteloven i sin helhet. Hensynet dreier seg om at staten skal drives og sysselsettes på en slik måte at befolkningen stoler på at ting gjøres riktig. Man kan nevne flere områder rundt arbeidsforholdet til en statsansatt hvor hensynet slår inn. Blant annet ansettelse, styring og organisering av staten som en virksomhet, varsling, suspensjon, ordenstraff og oppsigelser. Ut fra min problemstilling er det situasjoner rundt sistnevnte som vi skal fokusere på i dette punkt.

Grunnloven og forvaltningslovens regler er styrende for hvordan statlige virksomheter drives. Grunnloven regulerer de konstitusjonelle forhold mens forvaltningsloven stiller særegne krav til saksbehandlingen. Disse saksbehandlingsreglene skal styrke tilliten til en saklig opptreden, nøytralitet og hindre at man legger vekt på usaklige hensyn.⁹⁹

Det forvaltningsrettslige saklighetskravet er et ledd i å hindre vilkårlige oppsigelser. Både myndighetsmisbrukslæren og saklighetskravet skal styrke tilliten til forvaltningen. Som vi har sett på tidligere har det arbeidsrettslige saklighetskravet utviklet seg til å bli et bedre eller like godt vern som det forvaltningsrettslige saklighetskravet. Derfor har det subjektive saklighetselementet også blitt innfortolket for statsansatte av hensyn til at statsansatte skal nyte et like godt vern som øvrige arbeidstakere. Med dette må man argumentere for at en implementering av et subjektivt saklighetselement bidrar til å styrke tilliten til forvaltningen og dens saksbehandling.

Departementet presiserer at det bærende hensynet som ligger bak loven er å ”sikre ivaretagelse av tilliten til statsforvaltningen. Statsansatte utfører viktige oppgaver på vegne av samfunnet, forvalter offentlige midler og utfører oppgaver som til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer.”¹⁰⁰

⁹⁹ Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015) s. 90

¹⁰⁰ Prop.94 L (2016-17) s. 9

Hensynet er ikke nytt for statsansattloven. Det gjorde seg også gjeldende ved tjenestemannsloven. Det følger av Ot.prp nr. 72 (1982-83) at man har ”krav og forventinger til offentlige tjenesteyting av en annen art enn man har til privat tjenesteyting.” Det er derfor uomtvistet at de særegne reglene for saksbehandling har vært et ledd i å styrke tilliten til forvaltningen.

5.2.2 God og effektiv virksomhetsstyring

Hensynet til en god og effektiv virksomhetsstyring tilsier at staten som virksomhet skal drives på en god og lønnsom måte. Hensynet henger tett sammen med tillit til forvaltningen. Befolkningens innskudd til staten må disponeres på en betryggende, god og effektiv måte.

Det er klart at momentet ikke er nytt for statens vedkommende. Likevel har staten gjennomgått store endringer de siste tiår som gjør at man har et annet syn på hva som er en god virksomhetsstyring ved dagens lov enn man hadde ved utformingen av tjenestemannslovgivningen.

Staten har i et historisk perspektiv gjennomgått store endringer. Omstillingshensynet har vokst sterkere frem i statlig sektor. Av tidligere forarbeider ble det fremhevet at driftsinnskrenkninger, rasjonalisering og arbeidsmangel var oppsigelsesgrunner som gjaldt for privat sektor. Det var ”ikke mange virksomheter i staten som har behovd å si opp tjenestemenn av slike grunner.”¹⁰¹ Dette er en uttalelse fra forarbeidene til loven av 1977. Man har ikke hatt et lovverk som har hindret omstilling. Omstilling har heller ikke vært et ukjent begrep frem til 2017. Men det var et klart fokus fra lovgivers side å lage en ny lov som kan ivareta de store endringene staten har gjennomgått de siste tiårene. Det følger av forarbeidene at reglene bør understøtte behovet for god og effektiv virksomhetsstyring.¹⁰²

En rapport fra Fafo om ”den nye stat” avkreftet myten om en lite omstillingsdyktig stat og endringsvegrede statsansatte.¹⁰³ Rapporten ble utført i 2004, før den nye statsansatteloven trådte i kraft. Tallene i rapporten viser at antall ansatte i statsforvaltningen sank med 30% fra 1990 til 2004. Drivkreftene bak disse store statlige endringene er den teknologiske utvikling, distriktspolitikk, utflytting og regionalisering, liberalisering, åpnere grenser og et endret syn

¹⁰¹ Ot.prp nr. 72 (1981-82) s. 26

¹⁰² Prop.94 L (2016-17) s. 21

¹⁰³ Faforapport 530 s. 27

på statens rolle og styring.¹⁰⁴ Rapporten viser også at de største endringene i staten skjedde fra år 2000 og ut, og førte til mindre forskjeller mellom stat og privat.¹⁰⁵

Utviklingen i samfunnet leder klart i retning av at staten må foreta store omstillingsprosesser for å kunne forvalte de offentlige midlene på en best mulig måte. Til tross for at staten ikke kan prioritere ”good business” på samme måte som private virksomheter, er det likevel klart at man ikke kan være fremmed for dette tankesettet. Det er til folkets og statens beste at staten som virksomhet drives på en mest mulig kostnadsbesparende, effektiv og økonomisk måte. Også dette skaper større tillit til forvaltningen.

De store endringene i staten har skapt debatter rundt statsansattes stillingsvern. Spørsmålet har vært om den nye loven har foretatt så store endringer at det forenkler statens mulighet til å kvitte seg med ansatte. Dette leder oss videre til det tredje, og siste hovedhensynet bak loven, hensynet til et sterkt stillingsvern.

5.2.3 Hensynet til et sterkt stillingsvern

Definisjonen av stillingsvern er beskrevet i oppgavens punkt 1.4.1. Tjenestemannslovutvalget ble bedt om å vurdere om det var behov for samme stillingsvern i statsansatteloven som i arbeidsmiljøloven.

I et historisk perspektiv vokste det sterke stillingsvernet frem med en tanke om at en karriere i staten var et livsvalg.¹⁰⁶ Dersom man mistet jobben i staten ble man praktisk talt ”satt på gata”. I dag endrer man arbeidsplass og arbeidsoppgaver oftere enn før. Flere har gjerne erfaring både fra offentlig- og privat sektor. Arbeidsgivere verdsetter også breddeerfaring, slik at den statlige og private sektor i dag kjemper om de samme kandidatene. Man kan derfor argumentere for at det er mindre nødvendig med et sterkt stillingsvern.

Hensynet til det sterke stillingsvernet kan spores helt tilbake til den første loven av 1918. Herunder er hensynet en videreføring av tidligere rett. Det arbeidsrettslige stillingsvernet har blitt betydelig styrket siden tidlig 1900-tallet, samtidig som behovet for et sterkt stillingsvern i statlig sektor har blitt svekket. I dag står man derfor overfor mindre forskjeller mellom ansatte i privat- og offentlig sektor.

¹⁰⁴ Ibid s. 266

¹⁰⁵ Ibid s. 265

¹⁰⁶ NOU 1991: 8 s. 124

Ut fra tidligere drøftelse vil saklighetskravet være en videreføring av stillingsvernet da statsansatteloven har et lovfestet saklighetskrav med både objektive og subjektive elementer.

Det faktum at stillingsvernet er harmonisert med arbeidsmiljølovens oppsigelsesregler kan argumentere for en svekkelse av stillingsvernet. Etter forarbeidene til tjenestemannslovgivningen skulle statsansatte ha et minst like godt vern, eller bedre, enn alminnelige arbeidstakere. Med en harmonisering vil denne forskjellen utjevne seg slik at statsansatte ikke vil få et bedre vern enn alminnelige arbeidstakere.

Imidlertid kan harmoniseringen ikke alene tilsi at stillingsvernet er svekket. Som tidligere nevnt har stillingsvernet i arbeidsmiljøloven vokst seg så sterkt og solid at det representerer et godt vern for alle arbeidstakere.

Ut fra disse tre hovedhensyn som forarbeidene skisserer vil en presisering av et objektivt og subjektivt saklighetskrav bidra å skape en generell saklighetsnorm som igjen kan skape mer tillit til forvaltningen. Ordlyden isolert sett synes å videreføre gjeldende rett. Likevel er § 19 formulert som en rettslig standard som kan endre seg ved en dynamisk utvikling. Omstilling og effektivisering er mer dagsaktuelt og statsansatteloven er formulert slik at man har større anledning til å ta slike hensyn. Faforrapporten viser at staten har greid å være omstillingsdyktige og tilpasse seg samfunnet. Herunder må man si at statsansatteloven § 19 er en videreføring av gjeldende rett, hvor ordlyden er mer tilbøyelig og kan stå seg over tid.

5.2.4 Statens særpreg

Når man så har konkludert med at lovfesting av saklighetskravet er en videreføring av tidligere rett blir spørsmålet om man da står overfor en harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-7. I forarbeidene til statsansatteloven ble ordlyden i § 19 harmonisert med arbeidsmiljøloven § 15-7, men meningsinnholdet skal tolkes i samsvar med statens særpreg.¹⁰⁷ Hva innebærer dette? Står man i realiteten overfor en harmonisering med arbeidsmiljøloven når man i tillegg må tolke bestemmelsen i samsvar med statens særpreg?

Jeg skal i denne delen kartlegge meningsinnholdet av begrepet. Deretter skal jeg se om hensynet til statens særpreg bidrar til en endring eller videreføring av tidligere rettstilstand.

¹⁰⁷ Prop.94 L (2016-2017) s. 14 og 144

Avslutningsvis skal vi se på om hensynet hindrer en fullstendig harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-7.

Meningsinnholdet

Statens særpreg er et vagt begrep. I en ren ordlydsfortolkning kan man si at det foreligger særegne hensyn som gjør staten unik som arbeidsgiver og virksomhet. Det er dette særpreget som forklarer at staten står i en annen stilling enn det øvrige arbeidsliv. Ordlydsfortolkningen gir isolert sett gir ingen avklaring.

I rapporten til tjenestemannslovutvalget beskrives ”statens særpreg” på en ryddig og oversiktlig måte.

”Offentlige virksomheter arbeider i stor grad med andre mål og på andre vilkår enn virksomheten i privat sektor. Det påvirker i noen grad virksomhetenes rolle som arbeidsgivere. Statlige arbeidsgivere har ansvaret for at virksomhetene drives på best mulig måte til beste for landets innbyggere. Samfunnet har rett til å stille krav til hvordan statens virksomheter drives og dermed også til hvordan statsansatte utøver sin virksomhet. Grunnleggende demokratihensyn innebærer at virksomhetene må drives slik at politiske beslutninger om endringer i tjenestetilbud og bevilgningsnivå blir gjennomført innenfor de rammer lovgivningen fastsetter.”¹⁰⁸

På et overordnet plan kan man si at statens særpreg gjennomsyrrer hele statsansatteloven. Særlig fremtredende er statens særpreg ved stadfesting av det sterke stillingsvernet og i vurderingen av hensynet til tilliten til stat og forvaltning. Det følger av forarbeidene at et bærende rettspolitiske hensyn som ligger bak lovforslaget er å ”sikre ivaretagelse av tilliten til staten og forvaltningen. Statsansatte utfører viktige oppgaver på vegne av samfunnet, forvalter offentlige midler og utfører oppgaver som til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer.”¹⁰⁹

Som tidligere drøftet har stillingsvernet i den alminnelige arbeidsretten blitt betydelig styrket med årenes løp og fremstår i dag som et svært godt vern. Dette tilsier at det ikke er behov for separate stillingsvernregler.

¹⁰⁸ Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015) s. 189

¹⁰⁹ Prop.94 L (2016-2017) s. 9

Imidlertid kan statens særpreg argumentere for det motsatte. Staten treffer vedtak som er inngrepene overfor borgerne. Flere statsansatte utøver offentligrettslig myndighet som stiller krav til lovhjemmel, likebehandling, rettferdighet, forutberegnelighet, nøytralitet og kontradiksjon.¹¹⁰ Tjenestemannslovutvalget argumenterer her for at det er svært viktig at statens ansatte kan utføre disse arbeidsoppgaver uten å risikere represalier av noen art uten saklig grunn.

Hensynet til statens særpreg er ikke et nytt fenomen. Forarbeidene til tjenestemannsloven av 1983 behandler også temaet, men kaller det for ”statstjenestens egenart”.

”Arbeidsmiljølovens regler er først og fremst myntet på det private arbeidsliv, og selv om det på mange områder er skjedd en utjevning av arbeidsvilkårene mellom statstjenesten og det private arbeidsliv, fremtrer *statstjenestens egenart* likevel tydelig. Det er Grunnloven og forvaltningslovens regler som er bestemmende for statstjenesten. Svært mange tjenestemenn utøver offentligrettslig myndighet overfor landets borgere, med de *særkrav* dette stiller til dem. Tjenesten står under Stortingets og regjeringens politiske ledelse, en ledelse som hovedavtalen uttrykkelig respekterer. Man har krav og forventninger til offentlig tjenesteyting av en annen art enn man har til privat tjenesteyting. Statsbudsjettet representerer en styringsmekanisme av et annet slag enn man kjenner til i det private arbeidsliv.”¹¹¹ (Mine uthevinger)

Her klarer departementet å beskrive statens særpreg på en fin måte. Beskrivelsen ble brukt som argumentasjon for hvorfor man fortsatt hadde et behov for en egen tjenestemannslov. Tjenestemannslovutvalget trekker også frem dette utdraget og bekrefter at forholdene fortsatt gjør seg gjeldende.

Til nå har vi kartlagt hva man legger i begrepet statens særpreg. Men hvordan påvirker dette begrepet måten vi skal tolke oppsigelsesbestemmelsen på? Kan man da si at bestemmelsene er helt harmonisert med arbeidsmiljøloven?

¹¹⁰ Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015) s. 91

¹¹¹ Ot.prp nr. 72 (1981-82) s. 5

Et bidrag til endring eller en videreføring av gjeldende rett?

Det følger av forarbeidene at ved innføring av et saklighetskrav i staten ”vil man følge den alminnelige rettslige standarden som gjelder i arbeidsmiljøloven.”¹¹² Dette kan tale for at man ved den nye loven endrer rettstilstanden og legger den helt opp til arbeidsmiljølovens vurdering.

På den andre siden vil hensynet til statens særpreg tilsi at det kan være andre momenter som anses som saklige oppsigelsesgrunner enn i den private sektoren. Vi har tidligere i dette punkt nevnt tilfeller som bevilgningskutt, politiske vurderinger, hensynet til borgerne og deres tillit til forvaltningen. Herunder taler dette mot en fullstendig harmonisering med arbeidsmiljøloven § 15-7.

Imidlertid vil en saklighetsvurdering alltid fremstå som en konkret, individuell vurdering hvor man må ta utgangspunkt i den aktuelle virksomhet. Alle private virksomheter har sine særpreg, kommunen har særpreg på lik linje med statlige og private virksomheter. Saklighetsvurderingen vil aldri være den samme når man står overfor ulike arbeidsgivere, virksomheter og typetilfeller. Saklighetsvurderingen er formulert som en rettslig standard som skal kunne ta høyde for ethvert særpreg, enten det er statlig eller privat. Sett i lys av dette kan man si at saklighetsvurderingen i utgangspunktet er likt for alle, men må skreddersys ut fra hvilken virksomhet det er tale om, og de særegne forholdene som gjør seg gjeldende for disse virksomheter.

Det følger av tidligere drøftelse at statens særpreg alltid har vært et tema som har blitt behandlet for statsansatte. Herunder vil departementets presisering at meningsinnholdet må tolkes i samsvar med statens særpreg anses å være en videreføring av tidligere rett. Som jeg også har vært innom, har man i tjenestemannslovgivningen innfortolket et saklighetskrav med et objektivt og subjektivt element som gjør at formuleringen og uttalelsene i forarbeidene ikke kan sies å være en endring av gjeldende rett.

Tvert i mot må statens særpreg anses å bidra til å videreføre tidligere rettstilstand slik at vurderingen slik den står seg i statsansatteloven § 19 ikke adskiller seg fra vurderingen slik den ble tatt i tjenestemannsloven §§ 9 og 10.

¹¹² Ibid s. 146

Et hinder for full harmonisering med arbeidsmiljøloven?

En ren ordlydsfortolkning tilsier full harmonisering mellom statsansatteloven § 19 og arbeidsmiljøloven § 15-7. Begge bestemmelsene tar i dag høyde for en objektiv og subjektiv saklighetsvurdering.

Når vi skal plassere hensynet til statens særpreg i vurderingen, har vi trukket opp det faktum at alle virksomheter og arbeidsgivere har særpreg ved sine bedrifter som gjør de unike sammenlignet med andre. Man kan gjerne spørre seg om man i det hele tatt trenger å ta høyde for et særpreg i staten. Saklighetskriteriet er oppstilt som en rettslig standard, tilbøyelig for alle bedrifter. Herunder vil grunntanken være den samme både i offentlig og privat sektor, men så må man foreta en individuell konkret vurdering hvor hensynet til staten, kommunen eller private virksomheter spiller inn. Dette taler for en full harmonisering med arbeidsmiljøloven.

På den andre siden er det svært forskjellige interesser man taler om. På bakgrunn av at statsansatte fatter vedtak som er inngripende for enhver borger er det viktig at disse vedtakene ikke kan fungere som represalier for den enkelte ansatte. Når staten skal kutte i sin statlige virksomhet må de ta hensyn til den politiske ledelses beslutninger og hensynet til tilliten til forvaltningen.

Med den politiske ledelsen er det enhver sittende regjeringen som vedtar statsbudsjettet. Den politiske ledelse kan endres hvert fjerde år og er styrende for om en statlig virksomhet må omstille, effektivisere eller legge om driften.

Hensynet til tillitten til forvaltningen krever at man må forvalte den statlige formue på en måte som gagnar og blidgjør folket. Borgerne kan stille krav og forventinger til det offentlige tjenestesystemet på en annen måte enn til privat tjenesteyting.

Som tidligere nevnt vil statlige virksomheter ha andre mål og midler enn i privat sektor. Staten som en virksomhet må drives på best mulig måte for landets innbyggere for å skape tillit til forvaltningen. Demokratihensynet kan heller ikke spores i privat sektor. Hensynet innebærer at statlige virksomheter må drives på en slik måte at politiske beslutninger om endring i tjenestetilbud og bevilgningsnivå blir utført på en måte som folket godkjenner.

Det faktum at den offentlige virksomhet arbeider med andre mål og på andre vilkår, påvirker virksomhetenes rolle som arbeidsgivere. Statlige arbeidsgivere har ansvaret for at

virksomhetene drives på best mulig måte til beste for landets innbyggere. Samfunnet har rett til å stille krav til hvordan statens virksomheter drives og dermed også til hvordan statsansatte utøver sin virksomhet. Grunnleggende demokratihensyn innebærer at virksomhetene må drives slik at politiske beslutninger om endringer i tjenestetilbud og bevilgningsnivå blir gjennomført innenfor de rammer lovgivningen fastsetter.¹¹³ Dette tilsier at en full harmonisering med arbeidsmiljøloven ikke er mulig.

I privat sektor foreligger det også hensyn som ikke gjelder for statlige virksomheter. For eksempel konkurshensyn. Staten kan ikke gå konkurs på samme måte som en privat virksomhet. Hensynet til virksomhetens beste er et aktuelt hensyn i offentlig sektor, men kan settes til side av demokratihensyn, statsbudsjett og politiske prioriteringer. I en privat virksomhet vil hensynet til bedriftens beste være et svært tungtveiende argument som sjelden blir satt til side.

Til tross for at arbeidsmiljøloven § 15-7 og arbeidsmiljøloven § 19 i sin ordlyd er harmonisert vil en slik harmonisering aldri være helt gjennomførbar. Vurderingssettet kan man si er det samme. Men vurderingsmomentene for statlige og private bedrifter er så forskjellige at det ikke er mulig med full harmonisering.

Dette innebærer at man ikke uomtvistelig kan legge praksis og føringer fra arbeidsmiljøloven til grunn i tolkning av den nye statsansatteloven når det gjelder saklighetskravet. Hensynet til statens særpreg kan hindre en full harmonisering.

¹¹³ Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015) s. 189

6 Vikardommen – En realitetstest

Er det noen grunn til å tro at en rettsavgjørelse i dag ville blitt annerledes enn etter den gamle tjenestemannsloven? Realitetstesten søker å komme til bunns i denne problemstillingen ved å ta tak i eldre praksis, se på partenes anførsler og rettens vurdering, for så å ta stilling til om resultatet ville blitt det samme i dag.

Denne del fungerer som en avslutning på min oppgave og har til hensikt å analysere et saksforløp som ble avgjort etter tjenestemannsloven og omkode den til den nye statsansatteloven. På denne måten foretar vi en oppsummering av tidligere rettstilstand og tar et blikk fremover ved å se hen til hvordan rettstilstanden kan være etter den nye statsansatteloven.

Vi skal se på den eneste høyesterettsavgjørelsen som berører oppsigelse av statsansatte på grunn av virksomhetens forhold. Den ble avsagt i Rt. 2014 s. 65 og er også behandlet i oppgavens punkt 4.3.3. For å få et fullstendig bilde av rettstilstanden har jeg også valgt å ta for meg hele saksgangen fra tingretten (TNHER-2012-14793), lagmannsretten (LH-2012-187722) og Høyesterettsdommen.

6.1 Saksforholdet

Saken gjelder en midlertidig ansatt førsteamanuensis ved Universitetet i Tromsø (heretter UiT). Vedkommende hadde mer enn fire års sammenhengende tjeneste. Når arbeidsgiver ikke lenger hadde behov for hans forskning ble stillingen lagt ned og ansett ”bortfalt”, jf. tjml. § 10 nr. 1 og A ble sagt opp. I etterkant av oppsigelsen ble det opprettet to nye stillinger ved UiT av lignende karakter. A hevdet at hans stilling derfor ikke var bortfalt, og at han i realiteten hadde blitt byttet ut med en annen kandidat.

Det springende punkt i saken var om hans oppsigelse var gyldig, jf. tjml. § 10 nr. 1. I dommen ble gyldighetsspørsmålet delt opp i to. For det første hvorvidt de materielle vilkårene for oppsigelse i tjenestemannsloven § 10 nr. 1 var oppfylt. For det andre om de to nyopprettede stillingene var å anse som ”passende stilling” som A burde ha blitt tilbudt, jf. tjml. § 13. Denne analysen begrenser seg til å se på førstnevnte.

6.2 Partenes anførsler

I tingretten og lagmannsretten anfører A at oppsigelsen er ugyldig som følge av at arbeidsoppgavene ikke er bortfalt. Parten hevder derfor at de materielle vilkår for oppsigelse ikke er tilstede. UiT bestrider dette standpunkt. Her ser man at begge parter legger til grunn et forvaltningsrettslig saklighetskrav hvor kun det objektive element er gjenstand for vurdering. Herunder hvorvidt selve bortfallet av arbeid er saklig begrunnet.

I sakens videre anke til Høyesterett endrer A på sine anførsler og legger til grunn både objektiv og subjektiv saklighet: ”Dessuten var oppsigelsen ikke saklig. I dette kravet ligger blant annet at det må foretas en interesseavveining mellom arbeidsgivers interesser.”¹¹⁴ Motivasjonen bak denne endringen i partens anførsel er ukjent, men kan være en naturlig følge av at lagmannsretten la til grunn en vurdering av både objektive og subjektive saklighetselementer i sine domspremisses.

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv er saksgangen illustrerende på hvor splittet saklighetsvurderingen kan være og hvor krevende det er for parter finne frem til gjeldende rett. Mangel på forutsigbarhet og en klar saklighetsnorm svekker både rettssikkerheten og de statsansattes stillingsvern.

6.3 Rettens avgjørelsesgrunnlag

I denne delen av oppgaven skal jeg se hvilket avgjørelsesgrunnlag som blir lagt til grunn av de ulike rettsinstansene. Herunder hvilke materielle vilkår for oppsigelse retten vurderer og legger avgjørende vekt på for at oppsigelsen skal anses gyldig.

6.3.1 Tingretten – et forvaltningsrettslig avgjørelsesgrunnlag

Det springende punkt, slik retten beskrev det ,var om ”saksøkers stilling er inndratt eller om hans arbeid er bortfalt”.¹¹⁵ Her ble det foretatt en objektiv saklighetsvurdering på hvorvidt arbeidsgiver i tilstrekkelig grad har ført bevis som godtgjør at saksøkers arbeid er bortfalt.

¹¹⁴ Rt. 2014 s. 65 (avsnitt 26 og 27)

¹¹⁵ TNHER-2012-14793 (s. 8)

”Etter en konkret og helhetlig vurdering av nevnte momenter, er flertallet av den oppfatning at det fra arbeidsgivers side ikke i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at As arbeidsoppgaver er falt bort.”¹¹⁶

Oppsigelsen ble kjent ugyldig. Det er verdt å nevne at dommen er avgjort under dissens 2-1. Dissensen er ikke av betydning for vårt vedkommende da både flertallet og mindretallet la det forvaltningsrettslige saklighetskravet til grunn, men kom til ulike konklusjoner.

Retten har ikke vist til rettskilder når de uomtvistelig legger til grunn et forvaltningsrettslig avgjørelsesgrunnlag – objektiv saklighet. Man kan stille spørsmål til hvorfor avgjørelsesgrunnlaget ikke er begrunnet, da det har vært en svært omstridt diskusjon om hva man skal innfortolke i oppsigelsesbestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 9 og 10.

6.3.2 Lagmannsretten – et arbeidsrettslig avgjørelsesgrunnlag

Det springende punkt for rettens medlemmer er ”om As arbeid er bortfalt, og om dette er saklig begrunnet ut fra virksomhetens behov og de ulemper dette har for A”.¹¹⁷ Retten tar utgangspunkt i en arbeidsrettslig tilnærming hvor man ser hen til både objektiv og subjektiv saklighet.

For det første foretar retten en vurdering av den objektive saklighet – om arbeidet er bortfalt og om dette er saklig begrunnet fra arbeidsgivers side. Her vurderes As kvalifikasjoner og det faktum at A ble tilbudt vikariatet i hovedsak for å fylle undervisningsdelen av arbeidet.

Forskningen som lå til stillingen var ikke påbegynt. En evaluering vedrørende farmasøytisk forskning i Norge, foretatt av Instituttet for farmakologi (IFA) ved UiT konstaterte at ”There is no finalized research strategy and the leadership is weak”.¹¹⁸ I to rapporter foretatt av NOKUT ble det konkludert med kriterier som ikke er tilfredsstillende ved UiT. Deretter ble As kompetanse sammenlignet med kravene før man konkluderte med at A ikke når opp til kravene som er blitt satt for å tilfredsstille evaluering og rapport. Flertallet konkluderte med at endringene i stillingen var saklig begrunnet i arbeidsgivers behov – det forelå objektiv saklighet.

¹¹⁶ TNHER-2012-14793 (s. 8)

¹¹⁷ LH-2012-187722 (s. 9)

¹¹⁸ Ibid (s. 10)

For det andre vurderes den subjektive saklighet – hvilke konsekvenser dette har for den oppsagte. Spørsmålet var om oppsigelsen er saklig begrunnet ut fra tjenestemannens forhold.¹¹⁹ Her viser lagmannsretten til innstillingen av 8. November 2011 fra Universitetsstyret. Utdraget fra innstillingen lyder som følger:

”Arbeidsgiver har foretatt en konkret rimelighetsvurdering av UiT sine behov for oppsigelse, avveid mot konsekvensene for arbeidstakeren. Momenter som ansiennitet, alder, forsørgelse, helse mv. er vurdert.”¹²⁰

Deretter drøfter lagmannsretten hvorvidt man skal sette denne vurderingen til side. Det kan stilles spørsmål til hvorfor lagmannsretten vurderer de subjektive elementer når partene ikke har anført dette. LB-2014-188396 var et lignende tilfelle hvor lagmannsretten konstaterte at man må foreta en objektiv og subjektiv vurdering. I denne saken hadde tilsettingsrådet fattet et oppsigelsesvedtak utelukkende med de argumenter at stillingen var bortfalt og inndratt – objektiv saklighet. Det var ikke foretatt en subjektiv vurdering av arbeidsgiver.

Lagmannsretten kunne derfor ikke gå inn å vurdere de subjektive aspektene ved saken og kjente oppsigelsen ugyldig da oppsigelsesvedtaket ikke bygger på et fyllestgjørende faktum. Det var derfor ikke mulig å prøve om saklighetskravet var oppfylt.¹²¹

I vår sak viser lagmannsretten at det var foretatt en slik subjektiv vurdering, og så seg derfor kompetente til å overprøve dette. Men de tar ikke tak i vurderingen til UiT og vurderer denne konkret. Dommen gir heller ingen beskrivelse på hvordan UiT vurderte dette, annet enn at det blir presisert at en slik vurdering er tatt.

Avslutningsvis konkluderer lagmannsretten at oppsigelsen anses saklig begrunnet i arbeidsgivers behov og ut fra konsekvensene for A – et arbeidsrettslig avgjørelsesgrunnlag.¹²² Staten v/UiT ble frifunnet.

6.3.3 Høyesterett – Et tvetydig avgjørelsesgrunnlag

På bakgrunn av at tingretten og lagmannsretten avgjorde saken på hvert sitt avgjørelsesgrunnlag har Høyesterett en fin anledning til å klargjøre gjeldende rett. Saken kunne vært en viktig avgjørelse i forhold til saklighetskravet. Som vi har gått grundig

¹¹⁹ Ibid (s. 12)

¹²⁰ Ibid (s. 12)

¹²¹ LB-2014-188396

¹²² LH-2012-187722 (s. 12)

gjennom i denne oppgaven ser man at det hersker sterk tvil og store ulikheter om hva man skal innfortolke i tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Det foreligger ingen tidligere Høyesterettsavgjørelser som har tatt standpunkt på denne problemstillingen. Rettslig grunnlag er tjenestemannsloven § 10 og Høyesterett formulerer problemstillingen slik:

”Oppsigelse kan likevel skje hvis stillingen inndras og ved bortfall av de arbeidsoppgaver han eller hun utførte. Jeg går over til å redegjøre for hva som etter mitt syn ligger i disse vilkårene uten at jeg ser grunn til å skille mellom dem.”¹²³

Høyesterett foretar deretter en grundig vurdering av det objektive saklighetskravet, hvorvidt det forelå bortfall av arbeidsoppgaver.¹²⁴ Høyesterett setter en høy terskel slik at endringene ”må ... være av så pass inngripende karakter at stillingen virkelig kan sies å være blitt overflødig eller nedlagt.”¹²⁵ I vurderingen av saklighet kan man ikke identifisere en vurdering av subjektiv saklighet.

I dommens avsnitt 70 konkluderte Høyesterett med at det hadde skjedd en ”så kvalifisert endring i stillingsinnholdet at As arbeid må anses falt bort.” Videre tilføyer de at de ”heller ikke [kan] se at oppsigelsen var usaklig.”

Hva Høyesterett legger i det siste sitatet er gjenstand for debatt. Lagmannsrettsavgjørelsen i LB-2014-188396 prøvde å trekke slutninger fra Høyesterettsdommens avsnitt 70. De fremhever at Høyesterett viser at det foreligger et saklighetskrav, men at Høyesterett ikke utdyper dette nærmere. ”Men det var nok heller ikke grunn til det i den aktuelle saken.”¹²⁶ Herunder forstår lagmannsretten dommen slik at Høyesterett tar høyde for både et objektivt og subjektivt saklighetskrav.

Tingrettsdommen i TOSLO-2014-186762 tolker Høyesterett i motsatt retning. Dersom det forelå et subjektivt saklighetskrav burde dette ha blitt tydeligere adressert av Høyesterett. ”At Høyesterett ikke foretok noen supplerende drøftelse (...) tilsier etter rettens oppfatning at det heller ikke forelå noe krav om saklighet utover de spesielt nevnte tilfeller.”¹²⁷

¹²³ Rt. 2014 s. 65 (avsnitt 61)

¹²⁴ Ibid (avsnitt 62-69)

¹²⁵ Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960) s. 111

¹²⁶ LB-2014-188396 (s. 12)

¹²⁷ TOSLO-2014-18672 (s. 17)

Her ser man at Høyesteretts vage formuleringer resulterer i en tolkningstvist. Til tross for at man hadde anledning til å oppklare gjeldende rett har de heller bidratt til større tvil. Man kan da spørre seg om dette truer rettssikkerheten og forutsigbarheten til de statsansatte. I alle fall kan man trygt hevde en mangel på en generell saklighetsnorm i tjenestemannsloven.

6.4 Hvordan står Vikardommen seg etter Statsansatteloven § 19?

Det følger av Statsansatteloven § 19 at en statsansatt kan sies opp når oppsigelsen er ”saklig begrunnet” i ”virksomhetens forhold”. Saklighetskravet er beskrevet nærmere i bestemmelsens annet ledd. I saklighetsvurderingen må det foretas en ”avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den statsansatte”.

Her ser man at saklighetsvurderingen i den nye statsansatteloven er lagt tett opp til arbeidsmiljøloven. Ordlyden fordrer en objektiv vurdering over hvorvidt oppsigelsen er saklig vurdert i forhold til virksomhetens forhold, og en subjektiv vurdering med en interesseavveining mellom arbeidsgivers behov og hvilke konsekvenser dette vil ha for A.

6.4.1 Modernisering av språket

Både tingretten og lagmannsretten har startet med å foreta en historisk drøftelse over stillingshjemmelsystemet i utgreiingen om ”arbeidet faller bort eller stillingen inndras”.¹²⁸ Når lovgiver har modernisert språket vil man ikke lenger behøve å vie plass til slike historiske drøftelser. Bestemmelsen er nå formulert som en rettslig standard som skal stå seg over tid og utvikles i takt med samfunnet.

6.4.2 Terskel for bortfall – Objektiv saklighet

I vurdering av saklighet vurderer alle rettsinstanser inn og vurderer den objektive saklighet – om arbeidet ”faller bort” og om dette er saklig vurdert fra arbeidsgivers side, jf. tjml. § 10 nr. 1. Høyesterett setter terskelen med at endringen må være ”så pass inngripende karakter” at den virkelig har falt bort og hjemler den høye terskelen i forarbeider og juridisk teori.¹²⁹ Med dette subsumerer Høyesterett at det kreves ”vesentlige endringer i stillingsinnholdet før

¹²⁸ TNHER-2012-14793 (s. 8) og LH-2012-197722 (s. 9)

¹²⁹ Rt. 2014 s. 65 (avsnitt 62)

vilkåret for oppsigelse etter § 10 nr. 1 kan anses oppfylt.”¹³⁰ Dersom man ikke innfortolker relativt strenge krav, vil det bli for enkelt å omgå oppsigelsesvernet. Dette må sies å være et uttrykk for gjeldende rett etter tjenestemannslovgivningen. Det forelå en streng norm for bortfall av arbeid.

Man kan spørre seg om terskelen er like høy etter den nye statsansatteloven. Det følger av rapporten fra tjenestemannslovutvalget at statlige virksomheter og medarbeidere må være omstillingsdyktige og at et viktig hensyn i den nye loven er behovet for god og effektiv virksomhetsstyring.¹³¹ Departementet følger opp dette i proposisjonen når de konstaterer at staten har et overordnet ansvar for at ressursene blir brukt på en effektiv og rasjonell måte.¹³² Herunder bør reglene understøtte behovet for en god og effektiv virksomhetsstyring.¹³³

Departementet slutter seg til tjenestemannslovutvalgets vurderinger i rapporten og viser til deres begrunnelse:

«Det kan være forskjellige årsaker til at virksomheten har behov for å redusere antall ansatte. Eksempelvis kan dette skyldes at virksomheten ikke lenger skal utføre de tjenester eller oppgaver som den ansatte arbeider med, eller at tjenestetilbudet skal reduseres. (...) Behovet for nedbemanning kan også skyldes at dette er nødvendig av økonomiske grunner, som følge av de budsjettmessige rammer virksomheten har fått tildelt. Alle virksomheter, også de statlige, må tilpasse bemanningen i forhold til de budsjettmessige rammene som de har til disposisjon.»¹³⁴

Nye arbeidsmetoder og ny teknologi har vært en pådriver til endring av oppsigelsesreglene. Ordlyden i tjenestemannsloven tok ikke høyde for alle situasjoner som kan oppstå i den moderne verden. Herunder er det rimelig å anta at man ikke står overfor en like høy terskel når det gjelder bortfall av arbeid i dag. I det minste har ordlyden i loven blitt mer dynamisk slik at den åpner for oppsigelsesadgang i flere tilfeller enn det som historisk var tanken når ordlyden i den gamle tjenestemannsloven ble vedtatt.

Forarbeidene sier at man også i dag kan stå overfor overtallighet. En konsekvens av dette kan være at arbeidsoppgavene kan endre karakter slik at de statsansatte ikke lenger er kvalifisert

¹³⁰ Ibid (avsnitt 63)

Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015) s. 20

¹³² Prop.94 L s. 19

¹³³ Ibid s. 21

¹³⁴ Ibid s. 145

til å utføre dette arbeidet – og arbeidet faller bort.¹³⁵

Alle rettsinstanser trekker frem evalueringen i 2006 fra IFA og vurderingene fra Norsk forskningsråd og NOKUT som påpekte viktigheten av en samlet forskningsstrategi slik at nødvendige grep måtte foretas.¹³⁶ På denne bakgrunn ble de nye stillingene utlyst med sterke og eksplisitte krav som måtte være oppfylt. Disse kravene forelå ikke ved ansettelse av A. Herunder vil man kunne si at det foreligger en saklig endring i ”virksomhetens forhold”, jf. statsansattel. § 19. Etter en helhetlig vurdering synes jeg derfor å finne støtte i tingrettens mindretall som kom til at det forelå en objektiv saklig grunn for oppsigelse. Mindretallets vurdering er også i tråd med lagmannsretten og Høyesteretts konklusjoner. En slik vurdering vil også kunne stå seg etter den nye statsansatteloven § 19.

6.4.3 Subjektiv saklighet

Etter den nye statsansatteloven skal virksomhetens behov veies opp mot de ulemper oppsigelsen har for den ansatte. Tingretten tar ikke høyde for en subjektiv saklighetsvurdering. Denne vurderingen ville ikke stått seg etter den nye statsansatteloven.

Lagmannsretten skisserer opp en saklighetsvurdering med både et objektivt og subjektivt element, i tråd med statsansatteloven § 19 og vurderer dette. Denne avgjørelsen samsvarer mest med hvordan vurderingen ville blitt etter den nye statsansatteloven.

Imidlertid er det verdt å nevne at det foreligger en begrenset prøvelsesrett for domstolene, jf. statsansatteloven § 19 (2). Domstolens prøvelsesrett er begrenset til ”lovligheten av klageinstansens vedtak”.¹³⁷ Herunder vil domstolen ikke ha mulighet til å vurdere interesseavveiningen, denne oppgaven utføres av forvaltningen med bindende virkning. Interesseavveiningen som blir foretatt av forvaltningsorganet vil være en del av forvaltningsorganets saksbehandling. Domstolene kan derfor kun prøve om forvaltningens saksbehandling er i tråd med lovverket. Til tross for at lagmannsrettens vurdering er mest i tråd med statsansattelovens § 19 vil en slik interesseavveining ikke finne sted i domstolsapparatet.

¹³⁵ Ibid s. 145

¹³⁶ TNHER-2012-14793 (s. 10), LH-2012-187722 (s. 10) og Rt. 2014 s. 65 (s. 9)

¹³⁷ Prop.L 94 s. 16

6.4.4 Sakens utfall

Lagmannsretten og Høyesteretten har avgjort saken i favør av staten – at oppsigelsen var gyldig og saklig begrunnet. Lagmannsretten har trukket opp både objektiv og subjektiv saklighet. Hva Høyesterett har lagt til grunn i sin saklighetsvurdering er ikke lett å tolke. Imidlertid er det klart at det er den objektive sakligheten som er det problematiske i denne saken. Når Høyesterett finner at virksomheten har tungtveiende saklige grunner for å gjennomføre nedbemanning, foreligger det en høy terskel for at individuelle hensyn skal gi et annet resultat. Det gjelder også etter dagens lovgivning. Da lagmannsretten tok høyde for både en subjektiv og objektiv saklighet er dette i tråd med vurderingen slik den står seg etter statsansatteloven § 19.

Vedrørende objektiv saklighet setter Høyesterett en høy terskel. Etter rettens oppfatning måtte det foreligge en ”så pass inngripende karakter” at den virkelig har falt bort. Et forsøk på harmonisering og endret ordlyd kan resultere i at terskelen for bortfall vil bli senket, noe som er til ugunst for statsansatte.¹³⁸ Dette kan gi utslag i at det skal mindre til for å anse en statsansatt som overtallig. Herunder kan det tenkes at det etter statsansatteloven § 19 foreligger en lavere terskel for overtallighet og at statsansatte dermed lettere blir oppsagt fra sin stilling. En lavere terskel for objektiv saklighet kan føre til at saklighetskravet i dag gir statsansatte et svakere stillingsvern enn etter tjenestemannsloven.

¹³⁸ se oppgavens punkt 6.4.2

7 Litteraturliste

7.1 Lover m.v

Lover

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

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

Opphevede lover

1918 Lov 15. februar 1918 nr. 1 om offentlige tjenestemænd

1936 Lov 19. juni 1936 nr. 4 om arbeidervern (arbeidervernloven)

1977 Lov 4. februar 1977 nr. 8 om arbeidsvern og arbeidsmiljø

1977 Lov 10. juni 1977 nr. 65 om statens tjenestemenn

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

7.2 Rettspraksis

Høyesterett

- Rt. 1933 s. 548
- Rt. 1935 s. 467
- Rt. 1966 s. 393
- Rt. 1984 s. 1058
- Rt. 2014 s. 65

Rettens gang

- RG 2003 s. 584 (Borgarting)

Lagmannsrett

- LB-1999-1774
- LB-2000-2557
- LH-2012-187722
- LB-2014-103569

Tingrett

- TOSLO-2001-4698
- TOSLO-2005-88443
- TNHER-2012-14793
- TOSLO-2014-186762
- TOSLO-2015-472

7.3 Forarbeid

NOU

- NOU 1991: 8 Lov om statsforetak

Odelstingsproposisjoner:

- Ot.prp nr. 38 (1915) om å utferdige en lov om tilsyn med arbeid
- Ot.prp nr. 31 (1935) om å utferdige en lov om tilsyn med arbeid
- Ot.prp nr. 44 (1976-77) om lov om statens tjenestemenn

- Ot.prp nr. 41 (1976-77) om arbeidstid, oppsigelsesvern, arbeidstilsyn m.v i lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø
- Ot.prp nr. 72 (1981-82) Om lov om statens tjenestemenn m.m
- Ot.prp nr. 49 (2004-05) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Ot.prp nr. 67 (2004-05) Om lov om statens embets- og tjenestemenn mv.
- Ot.prp nr. 25 (2004-05) Om lov om opphevelse av lov 17. juni 2005 nr. 103 om statens embets- og tjenestemenn mv.
- Prop.94 L (2016-17) Lov om statens ansatte mv. (statsanatteloven)

Odelstingsmeldinger:

- Ot.meld nr. 1 (1927)

Innstillinger:

- Innstilling om Ny lov om offentlige tjenestemenn (1960)
- Innst O nr. 85 (1976-77) Innstilling fra administrasjonskomiteen om lov om statens tjenestemenn

7.4 Bøker og rapporter

Bøker

- Bjørnaraa Torgeir, Gaard Espen, Selmer Annette, *Norsk tjenestemannsrett. Kommentarer til tjenestemannsloven med forskrifter m.v* (Oslo 2000)
- Borgerud, Ingeborg Moen m.fl, *Arbeidsrett. Særlig om omstilling i offentlig sektor*, (Oslo 2007)
- Engelsrud, Gerd, *Styring og vern. Arbeidsrett i offentlig sektor*, (Oslo 2017)

- Fanebust, Arne, *Oppsigelse i arbeidsforhold*, 4. utgave, (Oslo 2001)
- Fanebust, Arne, *Oppsigelse i arbeidsforhold*, 5. utgave, (Oslo 2017)
- Jakhelln, Henning, *Oversikt over arbeidsretten*, 4. utgave, (Oslo 2006)
- Skjønberg Alexander Næss, Hognestad Eirik og Hotvedt Marianne Jenum, *Individuell arbeidsrett*, 2. utgave, Oslo 2017

Rapporter

- Fafo rapport 530, Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004
- Rapport fra tjenestemannslovutvalget, Ansettelsesforhold i staten (2015)

7.5 Andre kilder

- <http://www.pefo.no/ny-lov-om-statens-ansatte-hva-er-nytt> (Lest 03.03.18)
- www.regjeringen.no :

Høringssvar fra SDBL advokatene

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-ny-lov-om-statens-ansatte/id2479748/?uid=e4882c2a-31ad-4b01-9abb-767d0fa335c6> (Lest 14.02.18)

Høringssvar fra Norsk Tjenestemannslag

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-ny-lov-om-statens-ansatte/id2479748/?uid=fd2d3544-4dfa-4d9a-9cd0-7dd439956a57> (Lest 14.02.18)

- Statens personalhåndbok 2018
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets *retningslinjer for personalpolitikk ved omstillingsprosesser* (2015)
https://www.regjeringen.no/contentassets/7156039a3bca445680f02fd7fd1c40bb/no/pdfs/personalpolitikk-ved-omstillingsprosesser_rev.pdf (Lest 24.04.18)