

Embetsordningen – i takt med tiden

Norges offentlige utredninger

2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 12. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 13. På høy tid
<i>Kultur- og likestillingsdepartementet</i> |
| 3. Mer av alt – raskere
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 14. Forsvarskommisjonen av 2021
<i>Forsvarsdepartementet</i> |
| 4. Tid for handling
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 15. Bærekraftsrapport
<i>Finansdepartementet</i> |
| 5. Den store forskjellen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 16. Evaluering av pandemihåndteringen
<i>Statsministerens kontor</i> |
| 6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
<i>Finansdepartementet</i> | 17. Nå er det alvor
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 7. Trygg barndom, sikker fremtid
<i>Barne- og familiedepartementet</i> | 18. Genteknologi i en bærekraftig fremtid
<i>Klima- og miljødepartementet</i> |
| 8. Fellesskapets sykehus
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 19. Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet?
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 9. Generalistkommunesystemet
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> | 20. Tegnspråk for livet
<i>Kultur- og likestillingsdepartementet</i> |
| 10. Leve og oppleve
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> | 21. Embetsordningen – i takt med tiden
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |
| 11. Raskt og riktig
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | |

Embetsordningen – i takt med tiden

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021
Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 19. juni 2023

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1573-2

DepMedia

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Embetsmannsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 for å foreta en helhetlig gjennomgang av embetsmannsordningen. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 19. juni 2023

Terese Smith Ulseth
Leder

Bjørn Trygve Grydeland	Haakon Stephen Bruun-Hanssen	Bjørn-Inge Larsen
Helga Pedersen	Tine Eidsvaag	Turid Moldenæs
Herlof Nilssen	Christl Kvam	Torunn Elise Kvisberg

Oddbjørn Tønder
Sekretariatsleder

Espen Gaard

Godtfred Bøen

Sarwat Ansar

Henning Knudsen

Innhold

Del I	Sammendrag, oppnevning og mandat	9	4.4	Overgangen til parlamentarismen fra 1884	36
1	Overordnede vurderinger, de enkelte kapitlene, begreper og forkortelser	11	4.5	Stadig mer folkestyre, eller?	37
1.1	Embetsordningen – i takt med tiden	11	4.6	To hundre år uten vesentlige endringer av bestemmelsene	38
1.2	Kort om de enkelte kapitlene	14	5	Embetsmannsordningen i dag	40
1.3	Begreper som benyttes i rapporten	17	5.1	Embetsmenn	40
1.4	Forkortelser som benyttes i rapporten	18	5.1.1	De politiske embetsmennene	40
2	Om Embetsmannsutvalget	19	5.1.2	Avsettelige og uavsettelige embetsmenn	40
2.1	Oppnevning og sammensetning ...	19	5.1.3	Embetsmenn i den utøvende makt og i domstolene	41
2.2	Mandat	19	5.1.4	Regulering av embetsmenn	41
Del II	Bakgrunn	23	5.1.5	Embetsvernet er kjernen i ordningen	41
3	Det norske styringssystemet	25	5.2	Oversikt over dagens embeter	42
3.1	Innledning	25	5.2.1	Innledning	42
3.2	Den utøvende makt – statsforvaltningen	25	5.2.2	Antall embetsmenn i 2022	43
3.2.1	Den utøvende makt og forvaltningsorganene	25	5.2.3	Oversikt over embeter	43
3.2.2	Statens særpreg og statsansatteloven	27	5.3	Utnevningen etablerer ansettelsesforholdet	47
3.2.3	Forvaltningsverdiene	28	5.3.1	Utnevning av Kongen i statsråd ...	47
3.2.4	Forholdet mellom politikk og administrasjon	28	5.3.2	Særlig om domstolene	47
3.2.5	Retningslinjer og bestemmelser som fremmer integritet	29	5.3.3	Kvalifikasjonsprinsippet og offentlig kunngjøring	47
3.2.6	Høy tillit	30	5.3.4	Vilkår for å bli utnevnt i et embete	48
4	Embetsmennene – historie og betydning	31	5.3.5	Midlertidig utnevning av embetsmenn	48
4.1	Innledning	31	5.3.6	Åremål	49
4.1.1	Dominerende gruppe ved riksforsamlingen i 1814	31	5.4	Endringer i arbeidsforholdet	49
4.2	Hva ble bestemt om embetsmennene, og hvorfor	31	5.4.1	Innledning	49
4.3	En viktig kraft i konsolideringen av den nye staten	32	5.4.2	Forflytningsforbudet	50
4.3.1	Forholdet mellom statsmaktene under embetsmannsstaten	33	5.4.3	Avsettelige embetsmenn og endringer	51
4.3.2	Maktforholdene mellom konge, regjering og storting	34	5.4.4	Beordrings- eller flytteplikt	51
4.3.3	Ulike perspektiver på embetsmennenes rolle i perioden 1814–1884	35	5.4.5	Omorganisering og endringer for statsansatte	52
			5.5	Opphør av ansettelsesforholdet ...	52
			5.5.1	Innledning	52
			5.5.2	Avskjed	52
			5.5.3	Avskjed som straff	53
			5.5.4	Ordenstraff	53
			5.5.5	Avtale om avgang	53
			5.5.6	Suspensjon	53
			5.5.7	Vedtaksmyndighet	54
			5.5.8	Avskjed i nåde	54
			5.5.9	Oppsigelse og avskjed av statsansatte	54

5.6	Embetsmannsordningen – forutsetninger og grenser	55	8	Stillinger i statsforvaltningen som bør være embeter	75
5.6.1	Innledning	55	8.1	Innledning	75
5.6.2	Grenser for endringer i stillingsvernet	55	8.2	Departementene og regjeringsadvokaten	75
5.6.3	Grenser for endringer i omfanget av embeter	57	8.2.1	Departementene	75
5.7	Oppsummering og vurdering	57	8.2.2	Utenriktjenesten	77
6	Regulering i enkelte andre land	58	8.2.3	Regjeringsadvokaten	78
6.1	Innledning og kort oppsummering	58	8.3	Forsvaret	78
6.2	Danmark	58	8.4	Statsforvaltningen utenom departementene	79
6.2.1	Innledning	58	8.4.1	Lederne for direktorater og etater	79
6.2.2	Om tjenestemenn	58	8.4.2	Statsforvalterne	80
6.2.3	Særlig om dommere	59	8.4.3	Klageorganer, nemnder og kommisjoner	81
6.2.4	Nærmere om åremål	60	8.5	Påtalemyndigheten	81
6.3	Sverige	60	8.6	Gjennomføring av endringene	82
6.3.1	Innledning	60	8.7	Regulering av hvilke stillinger som skal være embeter	82
6.3.2	Ansatte på fullmakt	60	9	Innholdet i embetsordningen...	84
6.3.3	Dommere	61	9.1	Innledning	84
6.3.4	Andre statsansatte	61	9.2	Skillet mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn	84
6.3.5	Myndighetssjefer og åremål	61	9.3	Plikten til å finne seg i omorganiseringer og endringer ...	85
6.4	Tyskland	62	9.3.1	Innledning	85
6.4.1	Innledning	62	9.3.2	Dagens regulering og utfordringer	85
6.4.2	Tjenestemenn og alminnelige offentlig ansatte	62	9.3.3	Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefalinger	86
6.4.3	Domstolene og dommerne	63	9.4	Avskjedsgrunnlagene	87
6.4.4	Alminnelige offentlig ansatte	64	9.4.1	Innledning	87
Del III	Embetsmannsutvalgets vurderinger og forslag	65	9.4.2	Nærmere om statsansatteloven §§ 27 og 28	88
7	Videreføring av embetsordningen i forvaltningen	67	9.4.3	Utviklingen av oppsigelses- og avskjedsvilkårene	88
7.1	Innledning	67	9.4.4	Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefaling	90
7.2	Argumenter for å avvikle embetsordningen	67	9.5	Hastevedtak ved suspensjon	91
7.2.1	Stillingsvernet i staten og uavhengighet	67	9.5.1	Innledning	91
7.2.2	Uavhengige forvaltningsorganer ..	68	9.5.2	Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefaling	92
7.2.3	Ansettelse av Kongen i statsråd uten at det er et embete	69	9.6	Varigheten av lønnsrett ved langvarig sykdom	92
7.2.4	En sterk forvaltningskultur	69	9.6.1	Innledning	92
7.2.5	Begrenset kjennskap til embetsmannsordningen	70	9.6.2	Reglene som gjelder for statsansatte	92
7.3	Argumenter for å beholde embetsordningen	70	9.6.3	Embetsmenn og lønnsrett ved sykdom	93
7.3.1	Forvaltningen under press	70	9.6.4	Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefaling	93
7.3.2	Folkestyre, tillit og mulige utfordringer	72	9.7	Vilkår for å bli utnevnt i et embete	93
7.4	Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefalinger	73			

9.7.1	Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefaling	94	11.4.2	Særlig om lederfunksjonene i domstolene	108
10	Åremål	95	12	Begreper	110
10.1	Innledning	95	12.1	Innledning	110
10.2	Bruken av åremål i dag	95	12.2	Kjønnsnøytrale alternativer til embetsmann og embetsmenn	110
10.3	Bakgrunn	96	12.2.1	Om embeter og embetsmann/ embetsmenn	110
10.3.1	Stabelutvalget	96	12.2.2	Kriterier for vurdering av kjønnsnøytrale alternativer	110
10.3.2	Behandlingen som ledet frem til grunnlovsendringen	97	12.2.3	Foreløpig vurdering og konsultasjon med Språkrådet	111
10.3.3	Etter endringen i 1992 – hva har skjedd?	97	12.2.4	Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefalinger	112
10.4	Embetsmannsutvalgets vurderinger	98	12.3	Bestalling	112
10.4.1	Uavhengighet og tillit	98	12.4	Beskikke	113
10.4.2	Kontinuitet og fornyelse	99			
10.4.3	Søkergrunnlag og nødvendig oppmerksomhet om embetet	99	Del IV	Økonomiske og administrative konsekvenser	115
10.4.4	Åremål, retrettsstillinger og kvalifikasjonsprinsippet	101	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	117
10.5	Embetsmannsutvalgets anbefalinger	101			
11	Domstolene og dommere	103	Del V	Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og lovforslag	119
11.1	Innledning	103	14	Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og forslag om lovendringer	121
11.2	Den dømmende makt – domstolene	103	14.1	Merknader til de enkelte bestemmelsene	121
11.2.1	De alminnelige domstolene og andre domstollignende organer ...	103	14.1.1	Merknader til forslagene om endringer av Grunnloven	121
11.2.2	Domstolenes uavhengighet	103	14.1.2	Merknader til forslagene om endringer av statsansatteloven	123
11.2.3	Organisering av domstolene	104	14.2	Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og lovforslag	124
11.3	Domstolkommisjonens rapport og vurderinger	104	14.2.1	Forslag til endringer av Grunnloven	124
11.3.1	Innledning	104	14.2.2	Forslag til endringer av statsansatteloven	125
11.3.2	Sentrale vurderinger	105			
11.3.3	Domstolkommisjonens konklusjoner og anbefalinger	107			
11.3.4	Videre behandling av Domstolkommisjonens forslag til endring av Grunnloven	107			
11.4	Embetsmannsutvalgets vurderinger	108			
11.4.1	Dommere som en del av embetsordningen	108			

Del I
Sammendrag, oppnevning og mandat

Kapittel 1

Overordnede vurderinger, de enkelte kapitlene, begreper og forkortelser

1.1 Embetsordningen – i takt med tiden

Embetsordningen har lange historiske røtter, og den er forankret i Grunnloven. Kongen i statsråd utnevner embetsmennene i statlige stillinger som omtales som embeter. Embetsmannsutvalget sier ja til å videreføre denne mer enn to hundre år gamle ordningen, men tiden er moden for å fornye den. Innhold og begreper må tilpasses vår tid. Utvalgets ambisjon har vært å bidra til å styrke folkestyret og rettsstaten og ivareta hensynene til uavhengighet og rettssikkerhet med en ordning som har bred legitimitet, og som kan stå seg i møte med turbulente tider. Begrepet *embetsmann* bør erstattes av *embetsholder*.

Utgangspunktet for Embetsmannsutvalgets vurderinger og forslag er at Norge i dag er et stabilt demokrati og en sterk rettsstat. Vi har et faglig, nøytralt og lojalt embetsverk i statsforvaltningen og en uavhengig dommerstand. Det generelle bildet er at politikere og embetsverk respekterer hverandres roller og samarbeider godt, og at befolkningen har tillit til myndighetene.

Embetsmannsutvalget mener imidlertid at dagens situasjon i Norge ikke kan tas for gitt. Statsforvaltningen settes under press på grunn av krav som kan oppfattes som motstridende. Både i denne og andre verdensdeler svekkes tilliten til styresettet og de demokratiske institusjonene i flere land. Det politiske landskapet fragmenteres, og debatten polariseres med ideologier som er på kollisjonskurs med verdier som rettsstat og demokrati.

Grunnloven av 1814 og embetsordningen

Omkring halvparten av eidsvoldmennene var embetsmenn¹ som hadde tjent den eneveldige kongen i København. I den nye Grunnloven for Norge ble embetsmannsordningen videreført og regulert. Det ble slått fast at embetsmennene har

lydighets- og troskapsplikt ikke bare til kongen, men også til konstitusjonen. Da Grunnloven ble vedtatt, var grunnlovsforsamlingen opptatt av å sikre embetsmennene uavhengighet av kongen. Uavhengigheten skulle bidra til at de utøvet sine embetsfunksjoner etter beste skjønn, uten å ta hensyn til egne interesser eller sin egen stilling og lønn.

Uavhengigheten av den personlige kongemakten ble sikret ved at avskjedskompetansen ble lagt til domstolene for de uavsettelige embetsmennene, og ved at de ikke kan forflyttes mot sin vilje. De avsettelige embetsmennene som kan avskjediges administrativt av Kongen, var med hjemmel i første ledd i den samme paragrafen sikret to tredjedeler av lønnen sin inntil Stortinget kunne ta stilling til om de skulle innvilges pensjon etter avskjedigelsen.

Statsansatte og embetsmenn

I statsforvaltningen og i domstolene er det i dag om lag 170 000 arbeidstakere. Disse løser sentrale samfunnsoppgaver som å iverksette politiske vedtak, sikre trygghet og velferd, bidra til rettssikkerhet og rettshåndhevelse, bygge og vedlikeholde infrastruktur, forvalte lover, fatte vedtak og sørge for innkreving av skatter og avgifter. Embetsmennene utgjør en liten gruppe på om lag 1800 eller i overkant av 1 prosent av arbeidstakerne i staten. De har et særlig sterkt stillingsvern som er forankret i Grunnloven. Alle andre arbeidstakere i staten er statsansatte.

Staten har egne regler i statsansatteloven for ansettelse og opphør av ansettelsesforholdet. Statsansatteloven sikrer et godt stillingsvern for statsansatte. Det er viktig for at ansatte i statens ulike virksomheter skal kunne opptre faglig uav-

¹ På Stortingets nettside om Eidsvoll og Grunnloven 1814 står det at antall embetsmenn var 57 av totalt 112 medlemmer av riksforsamlingen. (stortinget.no)

hengig og om nødvendig fremme kritikk uten frykt for stillingen sin.

Vernet er kjernen i embetsmannsordningen

Kjernen i ordningen er embetsvernet, som gir embetsmennene et særlig stert stillingsvern. Det hviler på fire elementer som er fastsatt i eller utledet av Grunnloven:

- Opphør av arbeidsforholdet til en embetsmann kan bare skje ved avskjed og ikke ved oppsigelse hverken fra embetsmannen selv eller staten.
- Avskjed av uavsettelige embetsmenn må skje ved dom, mens avskjed for avsettelige embetsmenn kan skje administrativt ved vedtak av Kongen i statsråd.
- Uavsettelige embetsmenn kan ikke forflyttes mot sin vilje.
- Avskjed av embetsmenn kan ikke begrunnes i forhold ved virksomheten, og embetsmenn kan ikke avskjediges dersom embetet legges ned eller omorganiseres vesentlig.

Embetsmennene i påtalemyndigheten, unntatt riksadvokaten, politi- og visepolitimestrene, embetsmenn i Forsvaret som ikke inngår i den øverste ledelsen av etaten, og i tillegg enkelte etatsledere samt alle dommerne i de alminnelige domstolene er uavsettelige embetsmenn. De avsettelige embetsmennene er embetsmennene i departementene, statsforvalterne, regjeringsadvokaten, riksadvokaten og embetsmennene i Forsvaret som sitter i den øverste ledelsen av etaten.

Bestemmelsene i Grunnloven suppleres av alminnelig lovgivning, for eksempel statsansatte-loven, domstolloven, forsvarsloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven.

Én ordning – to statsmakter

Embetsmannsutvalget behandler embetsordningen i statsforvaltningen og i domstolene hver for seg. Grunnen til det er at de tilhører to ulike statsmakter, og at det er ulike hensyn som kan begrunne en videreføring av ordningen i hver av dem.

Embetsordningen i statsforvaltningen

Embetsordningen skal fremme balansen mellom faglig uavhengighet, nøytralitet og lojalitet i statsforvaltningen. I St.meld. nr. 11 (2000–2001) pekes det på at statsforvaltningen skal «være en demo-

kratisk fellesressurs».² Dette ligger til grunn for følgende betraktning:

«Embets- og tjenestemenn er forventet å oppføre seg med både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i forholdet til den politiske ledelsen i departementene. Dette er krav som har vokst fram som en del av vår politiske kultur og som gjerne blir oppfattet som en del av normene for god forvaltningsskikk.»

I en situasjon med rolleklarhet og respekt for de ulike rollene kan det argumenteres for at det ikke er behov for et stillingsvern utover det som gjelder for statsansatte generelt. Embetsmannsutvalget mener imidlertid at vi må ta utgangspunkt i at statsforvaltningen i dag står under et visst press, og at dette kan komme til å forsterkes ytterligere, for eksempel i saker som er av særlig politisk viktighet, i krisetider og i situasjoner der beslutninger skal fattes under tidspress og i en stadig mer krevende mediehverdag. I tillegg bør vi se hen til hvordan statsforvaltningen kan rustes for å møte eventuelle situasjoner der tilliten mellom politikerne og embetsverket svekkes, eller der folkestyret og rettsstaten utfordres.

Embetsordningen kan etter utvalgets vurdering styrke forutsetningene for embetsverkets faglighet og uavhengighet og bidra til at politiske vedtak er godt utredet, kunnskapsbaserte og i tråd med lover og regler. Derfor anbefaler utvalget at de stillingene i statsforvaltningen som står politikerne nærmest som rådgivere i utviklingen og gjennomføringen av politikken, bør ha et særlig vern og omfattes av embetsordningen i fremtiden. Embetsvernet kan bidra til at de som er utnevnt, tar til motmæle dersom faglige og kunnskapsbaserte råd ikke vurderes og kravet til lovlighet ikke følges.

Når det gjelder hvem som skal omfattes av embetsordningen peker utvalget på departementsrådene, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefene i departementene og den aller øverste ledelsen i Forsvaret. I tillegg mener Embetsmannsutvalget at rettssikkerheten til innbyggerne taler for at påtaleavgjørelser – både om det skal tas ut og om det ikke skal tas ut tiltale – må fattes mest mulig uavhengig av eventuelt ytre press, og at ordningen derfor bør omfatte også riksadvokaten, assisterende riksadvokat, førstestatsadvokatene og generaladvokaten. Denne

² St.meld. nr. 11 (2000–2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*, pkt. 2.3, s. 10

avgrensningen vil medføre en reduksjon i antall embetsmenn over tid, særlig i departementene.

Embetsordningen i domstolene

Dommerne ved de alminnelige domstolene er fast utnevnte embetsmenn. Uavhengige domstoler sikrer innbyggerne mot tilfeldige avgjørelser og overgrep fra de andre statsmaktene og utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Prinsippet om domstolenes uavhengighet har bred konstitusjonell forankring. Det kommer til uttrykk flere steder og på flere måter i Grunnloven.³ Det står i Grunnloven §§ 88 og 90 at Høyesterett dommer i siste instans, og at Høyesteretts dommer ikke kan påankes. Grunnlovsfestingen av retten til en rettferdig rettergang i § 95 og domstolenes prøvingsrett i § 89 i henholdsvis 2014 og 2015, tydeliggjør også domstolenes uavhengige stilling. Krav om uavhengighet følger dessuten av internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg, for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang.

Domstolenes og dommeres uavhengighet er nylig utredet av Domstolkommisjonen.⁴ Embetsmannsutvalget støtter kommisjonenes anbefalinger om at dommernes uavhengighet også i fremtiden må sikres gjennom et særlig stillingsvern.

Samfunnshensyn – ikke hensynet til personene

Embetsmannsutvalget understreker at det er viktige samfunnshensyn og ikke hensynet til personene som er utnevnt i embetene, som begrunner en videreføring av ordningen. Embetsmennene kan spille en rolle som voktere av våre felles institusjoner, rettsstaten og folkestyret.

Innholdet i embetsordningen

En embetsordning må ha bestemmelser som gir et sterkere stillingsvern enn det som gjelder for statsansatte generelt.

Opphør av arbeidsforholdet til embetsmenn bør også i fremtiden bare skje ved avskjed. Utvalget er kommet til at hovedregelen bør være at alle embetsmenn i statsforvaltningen kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd. Det medfører at vernet deres er ivaretatt dels ved de prosessuelle kravene om at avskjeden skal begrunnes i en

kongelig resolusjon, dels ved adgangen til etterfølgende prøving for domstolen.

De særlige reglene som gjelder om avskjed, forflytningsforbud og at avskjed ikke kan begrunnes i forhold ved virksomheten, medfører at staten som arbeidsgiver ikke fritt kan gjennomføre omstillinger og forflytninger av embetsmenn. Utvalget mener at disse bestemmelsene bør videreføres. Samtidig mener utvalget at embetsmenn må finne seg i saklige omorganiseringer, og at dette kan reguleres nærmere i alminnelig lov.

Forankring i Grunnloven

Embetsmannsordningen og uavhengighetsprinsippet har siden 1814 vært forankret i bestemmelse i Grunnloven. Det er av vesentlig betydning og gir et sterkere vern. Endringer av Grunnloven krever to tredjedels flertall, og endringen må foreslås før, men vedtas etter, et stortingsvalg, jf. Grunnloven § 121. Alminnelig lov kan endres av et flertall på Stortinget. At bestemmelsene er gitt i Grunnloven, gir dermed beskyttelse også mot den lovgivende makt og ikke bare mot regjeringen.

Embetsmannsutvalget anbefaler at ordningen, både for embetene i statsforvaltningen og for dommerne, også i fremtiden er forankret i Grunnloven.

Regulering av hvilke stillinger som skal være embeter

Embetsmannsutvalget anbefaler at omfanget av stillinger som i fremtiden skal være embeter reduseres. Utvalget mener regjeringen fortsatt bør ha kompetanse til å organisere enkelte stillinger som embeter. Stortinget kan også konkludere med at det unntaksvis kan være fornuftig å organisere stillinger som embeter og bestemme det i lovs form. Utvalget fremmer ikke forslag om at det skal reguleres særskilt og felles hvilke stillinger som skal være embeter i fremtiden.

Åremål

Grunnloven § 22 åpner for at embetsmenn, unntatt dommere, kan utnevnes på åremål. Åremål kan bidra til å fremme fornyelse, omstilling og godt lederskap, samtidig som hensynet til embetsmennes uavhengighet ivaretas. Kontinuitet i og rekruttering til embetene kan også sikres. Utvalget anbefaler derfor at adgangen til åremålsutnevning av embetsmenn videreføres. Samtidig bør adgangen til gjenutnevning avvikes, slik at faren for at ønsket om gjenutnevning påvirker embetsmannens adferd og gjerning reduseres. Åremåls-

³ Dette omtales nærmere i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, pkt. 3.4.4.

⁴ NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*

perioden bør forlenges og settes til ti år. Embetsmannsutvalget mener tiden er inne for å gjennomføre en fornyet og samlet vurdering av bruken av åremål for embetene i statsforvaltningen og særlig i departementene.

Kjønnsnøytrale begreper

Titler som har mann- eller menn- som etterledd, oppfattes som kjønnsmarkerende. Embetsmannsutvalget mener at kjønnsnøytrale titler er en selvfølge i vår tid, og fremmer derfor forslag til kjønnsnøytrale alternativer til begrepene *embetsmann* og *embetsmenn*.

Utvalget anbefaler at *embets*- beholdes som forledd, mens *-holder/-haldar* velges som etterledd. Dersom dette følges opp, vil selve ordningen kunne omtales som *embetsordningen*, mens stillingene som inngår i ordningen, fortsatt kan omtales som *embeter*.

Embetsmannsutvalgets viktigste anbefalinger

Embetsmannsutvalget anbefaler å videreføre, men forenkle embetsordningen. De viktigste anbefalingene er

- at ordningen med et særlig stillingsvern for arbeidstakere som er utnevnt av Kongen i et embete, videreføres, men at antall embeter reduseres
- at ordningen skal være forankret i Grunnloven
- at ansettelsesforholdet bare kan opphøre etter avskjed før embetsmannen har oppnådd lovbestemt aldersgrense
- at avskjed ikke skal kunne begrunnes i forhold ved virksomheten
- at alle som er utnevnt, unntatt dommere, kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd
- at dommere bare kan avskjediges ved dom og ikke kan forflyttes mot sin vilje, men må finne seg i saklig begrunnede omorganiseringer
- at følgende grupper og stillinger, i tillegg til dommerne, skal omfattes av ordningen: departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, regjeringsadvokaten, forsvarssjefen, sjefen for forsvarsstaben, sjefen for operativt hovedkvarter, etterretningssjefen, sjefene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og Spesialstyrkene, riksadvokaten, assisterende riksadvokat og førstestatsadvokatene
- at adgangen til åremålutnevning videreføres, adgangen til gjenutnevning avvikles og at åremålsperioden settes til ti år. I tillegg bør det

gjennomføres en fornyet og samlet vurdering av bruken av åremål.

- at det ikke reguleres samlet hvilke stillinger i staten som skal være embeter
- at ordningen heretter omtales som embetsordningen, at den generelle omtalen av dem som er utnevnt i et embete, endres fra embetsmann og embetsmenn til embetsholder/-haldar og i flertall embetsholdere/-haldarar

Statsministeren, statsrådene og statssekretærene er også embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 første ledd. Regjeringen søker avskjed når den ikke har nødvendig tillit i Stortinget. Embetsmannsutvalget har i utredningen kun vurdert embetsordningen for embetsmennene som staten har et arbeidsgiverforhold til, og ikke de politiske embetsmennene.

Embetsmannsutvalget står samlet bak utredningen og anbefalingene.

Embetsmannsutvalget håper utredningen kan danne utgangspunkt for en bred samtale om viktige sider ved vår forvaltning, og gi ny næring til diskusjonene om domstolene og dommerne etter Domstolkommisjonens rapport.

1.2 Kort om de enkelte kapitlene

I *kapittel 1* gir Embetsmannsutvalget et sammendrag av utvalgets overordnede vurderinger og anbefalinger. Dernest følger en kort gjennomgang av de enkelte kapitlene før særlige begreper og forkortelser som benyttes i utredningen, forklares.

Kapittel 2 redegjør for oppnevning, sammensettning og mandat for Embetsmannsutvalget. I Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)* heter det at:

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

Embetsmannsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021. Utvalget har bestått av ti medlemmer, og tingrettsdommer Terese Smith Ulseth har ledet arbeidet. Det er avholdt ni møter. Det første møtet ble avholdt 24. november 2021 og det siste 9. mai 2023.

I *kapittel 3* gis en overordnet presentasjon av det norske styringssystemet. Det er viktig å ha en viss kjennskap til og oversikt over den dømmende

og den utøvende makt for å kunne vurdere embetsmannsordningen. Kongen, i betydning Kongen i statsråd, utnevner embetsmenn i embeder, både i domstolene og i statsforvaltningen. I dette kapitlet omtales statsforvaltningen. Den dømmende makt omtales særskilt i kapittel 11 *Domstolene og dommere*

Kapittel 4 setter embetsmannsordningen inn i en historisk sammenheng og trekker linjene tilbake til 1814, da den ble videreført og nærmere regulert i Grunnloven. Grunnloven § 22 og beskyttelsen av embetsmennene ses i sammenheng med den store omveltningen som Grunnloven av 1814 innebar, med avviklingen av eneveldet og innføringen av maktfordelingsprinsippet. Videre omtales utviklingen av embetsmannsstaten og embetsmennenes sterke stilling som en konsoliderende administrativ og politisk kraft. Forholdet mellom statsmaktene utover på 1800-tallet behandles. Deretter omtales så innføringen av parlamentarismen og avslutningen av embetsmannsstatens klassiske periode. Til sist omtales kort noen tidligere forslag til endringer av de formelle rammene rundt embetsmenn.

I *kapittel 5* gis en overordnet beskrivelse av embetsmannsordningen i dag. I dette kapitlet gjennomgås de sentrale bestemmelsene som angir rammene for embetsmannsordningen, både i Grunnloven og annen lovgiving. Statsansatteloven er særlig viktig. Embetsmann defineres i statsansatteloven § 1 annet ledd. Der går det frem at en embetsmann er utnevnt av Kongen i statsråd i et embete og gitt bestalling som embetsmann eller er konstituert av Kongen i statsråd i et embete. I dette kapitlet omtales også skillet mellom de avsettelige og de uavsettelige embetsmennene som følger av bestemmelser om avskjed og forflytning, regulert i Grunnloven § 22. Kjernen i embetsordningen er embetsvernet, og det redegjøres for innholdet i dette.

I kapittel 5 er det også tatt inn en oversikt over de ulike embedene, antall embetsmenn og kjønnsfordelingen. Oversikten er basert på data som er innrapportert av departementene. I domstolene, ved Statsministerens kontor og i departementene og i statsforvaltningen for øvrig er det i alt 1823 embetsmenn. Av disse er 892 avsettelige og 931 uavsettelige embetsmenn. Det er 975 menn og 838 kvinner.

Forutsetninger og grenser for embetsmannsordningen drøftes til slutt i *kapittel 5*. Grunnloven gir bestemmelser om embetsmenn og forutsetter at det skal være en embetsmannsordning. Utvalget redegjør for sin forståelse av i hvilken grad det er mulig å gjennomføre endringer i enkeltbestem-

melser i Grunnloven og annen lovgivning uten at disse blir så omfattende at de tømmer embetsmannsordningen for innhold, slik at den i realiteten må anses som avvirket.

Kapittel 6 omhandler regulering i enkelte andre sammenlignbare land, som Embetsmannsutvalget har innhentet informasjon om stillingsvern og ansettelsesvilkår fra. Disse landene er Danmark, Sverige og Tyskland. Ingen av disse landene har en embetsmannsordning som den vi har i Norge. De tre landene har ulike ordninger og bestemmelser for dem som innehar de stillingene som tilsvarende embetsmenn eller ordinære statsansatte i Norge, både når det gjelder ansettelse og avslutning av arbeidsforholdet. Bestemmelsene varierer med hensyn til innhold, hvem som omfattes, og hvordan de er forankret. Felles for alle de tre landene er at de har forankret domstolenes og dommernes uavhengighet i grunnloven.

I *Kapittel 7* drøfter Embetsmannsutvalget den viktigste problemstillingen i mandatet, nemlig om embetsmannsordningen bør videreføres eller ikke. Utvalget vurderer om det finnes tilstrekkelige og vektige grunner for å videreføre en ordning med egne bestemmelser – forankret i Grunnloven – for en mindre gruppe av statens ansatte. Bestemmelsene gjelder ansettelse, stillingsvern og opphør av ansettelsesforholdet. Embetsmannsutvalget mener det er ulike hensyn i vurderingen av embetsmannsordningen i statsforvaltningen og domstolene. Dette kapitlet drøfter en eventuell videreføring av ordningen i statsforvaltningen, mens ordningen og den dømmende makt drøftes særskilt i kapittel 11. Embetsmannsutvalget går gjennom og veier argumenter både for og imot videreføring og peker på at stillingsvernet for statsansatte generelt er solid. Likevel konkludere Embetsmannsutvalget med å anbefale at embetsmannsordningen videreføres, og peker på at forvaltningen er utsatt for motstridende forventninger og i ulike situasjoner kan bli utsatt for et økt press. Utvalget spør også hvilke signaler det vil sende om ordningen oppheves. Videre peker utvalget på to grupper av statsansatte som ordningen kan være særlig betydningsfull for. Det gjelder for det første dem som skal sikre innbyggernes rettssikkerhet, og for det andre dem som står nærmest landets politiske ledelse, og som har som oppgave å opplyse saker, gi faglige råd og sikre at beslutninger som fattes, har nødvendig hjemmel og holder seg innenfor de rammene som lover og bestemmelser fastsetter. Embetsmannsutvalget anbefaler at ordningen forankres i Grunnloven og omfatter færre stillinger enn i dag.

I *kapittel 8* drøfter utvalget hvilke stillinger i statsforvaltningen som i fremtiden bør være embeter. Gitt at hovedhensynene bak dagens ordning ivaretas i de forslagene som Embetsmannsutvalget fremmer, er vurderingene og anbefalingene i dette kapitlet relevante uavhengig av om de øvrige forslagene våre blir vedtatt. Embetsmannsutvalget anbefaler at følgende grupper og stillinger skal omfattes av ordningen: departementsråder, assisterende departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, regjeringsadvokaten, forsvarssjefen, sjefen for forsvarsstaben, sjefen for operativt hovedkvarter, etterretningssjefen og sjefene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og Spesialstyrkene, riksadvokaten, assisterende riksadvokat, førstestatsadvokatene og generaladvokaten.

Kapittel 9 handler om innholdet i ordningen. Her drøfter utvalget skillet mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn og anbefaler at alle i statsforvaltningen som er utnevnt i et embete, skal kunne avskjediges ved vedtak av Kongen i statsråd. Dette forslaget krever endring av Grunnloven § 22. Mandatet peker på tre konkrete temaer som utvalget skal vurdere. Disse er «begrensningene i plikten til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar, varigheten av lønnsrett ved langvarig sykdom og begrensninger i adgangen til å fatte hastevedtak ved suspensjon». I tilknytning til disse tre temaene fremmer utvalget forslag, dels til presiseringer, dels til hvilken forståelse som bør legges til grunn fremover. I tillegg drøfter og foreslår utvalget endringer i bestemmelsene om avskjedsgrunnlagene i statsansatteloven §§ 27 og 28 og om vilkårene for å bli utnevnt som embetsmann, som er fastsatt i Grunnloven § 114.

Embetsmannsutvalget skal vurdere bruken av åremål for embetsmenn generelt og særlig bruken av åremål for uavsettelige embetsmenn. Ansettelse på åremål innebærer at arbeidstakeren ansettes for en definert og klart avgrenset tidsperiode for å utføre arbeidsoppgaver som i utgangspunktet er faste. I *Kapittel 10* veier Embetsmannsutvalget hensynet bak uavhengighetsprinsippet mot hensynet til omstilling og fornyelse i staten. I 1992 vedtok Stortinget en endring i Grunnloven som åpnet for at embetsmenn, unntatt dommere, kan utnevnes på åremål. I dette kapitlet redegjør utvalget for utviklingen i synet på åremål for embeter og bruken av åremål i dag. Utvalget mener at åremål kan bidra til å fremme fornyelse, omstilling og godt lederskap, samtidig som hensynet til uavhengighet, kontinuitet og rekruttering ivaretas. Embetsmannsutvalget anbefaler at

adgangen til åremålsutnevning av embetsmenn videreføres, men at adgangen til gjenutnevning avvikles. Utvalget mener at dette bør føre til at åremålsperioden forlenges sammenlignet med dagens hovedregel om perioder på seks år, og foreslår at åremålsperioden settes til ti år.

I *kapittel 11* behandles embetsmannsordningen i den dømmende makt. Dommerne er uavhengige i avgjørelsen av de enkelte sakene som de behandler. De kan ikke instrueres av de øvrige statsmaktene om hvordan de skal dømme, og det er Høyesterett som avgjør i siste instans. Uavhengige dommere og domstoler er en viktig rettssikkerhetsgaranti. I mandatet heter det at Embetsmannsutvalget skal «ta hensyn til utredningen fra Domstolkommisjonen om domstolenes og dommeres uavhengighet».⁵ Domstolkommisjonens vurderinger og anbefalinger om endring av Grunnloven § 90 med særskilt regulering av utnevning av dommere og om dommernes stillingsvern har betydning for Embetsmannsutvalgets anbefalinger. Utvalget forstår forslaget om utnevning av dommere som en presisering av den generelle bestemmelsen om utnevning av embetsmenn i Grunnloven § 21.

I Embetsmannsutvalgets forslag til endring av Grunnloven § 22 er det i annet ledd tatt inn en egen regulering av stillingsvernet for dommere. Dommerne bør etter utvalgets mening bare kunne avskjediges ved dom, unntatt ved oppnådd lovbestemt aldergrense, og ikke forflyttes mot sin vilje, unntatt ved saklig begrunnede omorganiseringer av domstolene. Dersom Stortinget slutter seg til og vedtar Domstolkommisjonens forslag om regulering av stillingsvernet for dommere i Grunnloven kapittel D, kan dette leddet utgå.

Dommerstillingene bør også i fremtiden være embeter, og de alminnelige bestemmelsene om embetsmenn i Grunnloven vil derfor gjelde også for dommere. Det samme vil reglene om embetsmenn i statsansatteloven.

I *kapittel 12* drøfter Embetsmannsutvalget, i tråd med mandatet, kjønnsnøytrale alternativer til embetsmann og embetsmenn. Etter Embetsmannsutvalget oppfatning er kjønnsnøytrale titler en selvfølge i dag. Utvalget har vurdert en rekke alternativer og involvert Språkrådet i arbeidet. Embetsmannsutvalget har samlet seg om å anbefale at ordningen heretter omtales som embetsordningen, at den generelle omtalen av personer som er utnevnt i et embete, endres fra embetsmann og embetsmenn til embetsholder/-haldar og embetsholdere/-haldarar. I dette kapitlet drøf-

⁵ NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*

ter Embetsmannsutvalget også begrepene *bestalling* og *beskikke*.

Kapittel 13 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene av Embetsmannsutvalgets forslag. Utvalget legger til grunn at de forslagene som fremmes, ikke vil medføre vesent-

lige økonomiske eller administrative konsekvenser dersom de gjennomføres.

Kapittel 14 omhandler Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og forslag om endringer i statsansatteloven.

1.3 Begreper som benyttes i rapporten

Begrep	Forklaring
Kongen / Kongen i statsråd	Når Grunnloven og alminnelig lov refererer til Kongen, betyr dette i dag Kongen i statsråd. I praksis vil det si regjeringen når den møter i statsråd. Kongen i statsråd, eller statsråd, er det øverste forvaltningsorganet i Norge.
Kongelig resolusjon	Beslutning fattet av Kongen i statsråd.
Embetsmann	Med embetsmann menes den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller den som er konstituert av Kongen i et embete, jf. statsansatteloven § 1. Med Kongen forstås her Kongen i statsråd.
Avsettelige embetsmenn	Embetsmenn som er omtalt i Grunnloven § 22 første ledd, det vil si embetsmenn som kan avskjediges av Kongen i statsråd, ved kongelig resolusjon (administrativt), men også ved dom.
Uavsettelige embetsmenn	Embetsmenn, andre enn dem som er omtalt i Grunnloven § 22 første ledd, som bare kan avskjediges ved dom, og som har et særlig vern mot forflytning, jf. Grunnloven § 22 annet ledd.
Statsansatt	Med statsansatt menes enhver arbeidstaker i staten som ikke er embetsmann.
Bestillingsmann	Bestillingsmann er en tidligere betegnelse på en statlig ansatt som ikke var embetsmann.
Utnevne/ utnevning	Kongen i statsråd ansetter en embetsmann fast i et embete. Spesielt for Forsvaret er at embetsmenn blir utnevnt i grad og deretter beordret i stilling.
Bestalling	Dokument som utstedes til en embetsmann etter utnevningen i statsråd. Dokumentet undertegnes av Kongen, kontrasigneres av statsministeren og paraføres av regjeringsråden. Bestallingen innsetter vedkommende i embetet. Bestalling benyttes ikke ved konstitusjon.
Beskikke/ beskikkelse	Kongen i statsråd ansetter en statsansatt fast i en stilling, men vedkommende utnevnes ikke i et embete og blir ikke embetsmann. Det er bare ansettelse i de høyeste og mest ansvarsfulle topplederstillingene i staten som behandles i statsråd, fordi de anses som «saker av viktighet» etter Grunnloven § 28.
Embetsed	Tidligere var det krav om at en ed eller forsikring etter Grunnloven § 21 måtte være avgitt før en person kunne tiltre embetet. Kravet ble opphevet 29. mai 2020. Nå bestemmer Grunnloven uttrykkelig i § 21 andre punktum at embetsmenn «har lydighets- og troskapsplikt til konstitusjonen og kongen». Domstoloven § 60 fastsetter at dommere skal avgi skriftlig forsikring.

Begrep	Forklaring
Konstituere/ konstitusjon	Midlertidig ansettelse av en embetsmann. Kongen i statsråd kan konstituere embetsmenn, men departementene har også en begrenset myndighet til å konstituere embetsmenn i eget departement og i departementets underliggende etater i inntil ett år. I disse tilfellene får den konstituerte ikke vern som embetsmann (se statsansatteloven § 1 annet ledd første punktum). For dommere gjelder særlige regler om konstitusjon etter domstoloven.
Åremål	Tidsbegrenset ansettelse som karakteriseres ved at innehaveren skal fratre etter et bestemt antall år, og hvor stillingen er organisert og betegnet som en åremålsstilling. Arbeidsoppgavene er normalt permanente.
Midlertidig beskikke / midlertidig beskikkelse	Kongen i statsråd ansetter midlertidig (eventuelt på åremål) en statsansatt.
Embetsverk(et)	Embetsverket utgjøres av de ansatte i de statsforvaltningen, både embetsmenn og statsansatte. Det brukes ofte for å skille mellom de ansatte på den ene siden og politisk ledelse på den andre.
Statens lederlønssystem	Statens lederlønssystem ble etablert i 1991 og er en egen lønnsordning for mange av de øverste lederne i staten. Om lag 250 av ledere er tilknyttet systemet, blant annet departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, samt toppledere i større etater og institusjoner, fylkesmenn og politimestere.

1.4 Forkortelser som benyttes i rapporten

Forkortelse	Forklaring
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon. Lovforslag fra regjeringen som frem til 2009 ble oversendt Odelstinget til behandling. Ordningen med lagting og odelsting ble avviklet 1. oktober 2009. Odelstingsproposisjon er nå erstattet av proposisjon til Stortinget (lovvedtak) (prop. L).
Prop. X L	Proposisjon til Stortinget (lovvedtak). Se ovenfor.
St.meld.	Stortingsmelding. En orientering fra regjeringen til Stortinget om ulike saker som regjeringen ønsker å få drøftet i Stortinget. Fra 1. oktober 2009 er melding til Stortinget den nye betegnelsen.
Meld. St.	Melding til Stortinget. Se ovenfor.
Innst. St.	Innstilling til Stortinget fra en av komiteene.
Innst. L	Komiteinnstilling til Stortinget i en lovsak.
Kgl.res.	Kongelig resolusjon. Beslutning fattet av Kongen i statsråd.
NOU	Norges offentlige utredninger. En utredning av en sak eller et saksområde skrevet av et utvalg nedsatt av regjeringen. Danner ofte grunnlag for en melding eller proposisjon fra regjeringen til Stortinget.

Kapittel 2

Om Embetsmannsutvalget

2.1 Oppnevning og sammensetning

Utvalget som skal gå gjennom embetsmannsordningen, ble oppnevnt av Kongen i statsråd den 3. september 2021 og er satt sammen på følgende måte:

Medlemmer:

- Terese Smith Ulseth, tingrettsdommer, Oslo (leder)
- Bjørn Trygve Grydeland, cand.polit., Bærum
- Haakon Stephen Bruun-Hanssen, pensjonert admiral, Vestby
- Bjørn-Inge Larsen, spesialrådgiver, Oslo
- Helga Pedersen, ordfører, Tana
- Tine Eidsvaag, førsteamanuensis, Bergen
- Turid Moldenæs, professor, Tromsø
- Herlof Nilssen, spesialrådgiver, Randaberg
- Christl Kvam, kommunedirektør (nå regiondirektør), Gjøvik
- Torunn Elise Kvisberg, lagdommer, Lillehammer

Utvalget omtales i det følgende som Embetsmannsutvalget.

Sekretariat:

- avdelingsdirektør Oddbjørn Tønder (sekretariatsleder)
- seniorrådgiver Espen Gaard
- seniorrådgiver Godtfred Bøen
- rådgiver Sarwat Ansar
- rådgiver Henning Knudsen

2.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat ved oppnevningen:

1. Bakgrunn

Embetsmenn utgjør en liten, men sentral gruppe av statens ansatte. I Grunnloven av

1814 ble det tatt inn bestemmelser om embetsmenn, og Grunnloven forutsetter også i dag at det skal finnes et embetsverk.

Grunnloven inneholder flere bestemmelser om embetsmenn. Særlig viktige er Grunnloven § 21 om hvordan et embetsforhold oppstår og § 22 om hvordan det opphører. Grunnloven § 22 omtaler i tillegg suspensjon, forflytningsforbud, aldersgrense og åremål. Andre sentrale bestemmelser er § 23 om bibehold av tittel og rang etter avskjed i nåde, § 28 som sier at embetsutnevnelser (og andre saker av viktighet) skal foredras i statsråd og krav til embetsmenns statsborgerskap m.m. i Grunnloven § 114.

Grunnloven omtaler enkelte grupper av embetsmenn. I tillegg bestemmer eller forutsetter lovgivningen ellers at noen stillinger skal være embeter. I Reglement for personalforvaltningen i departementene er det foretatt en oppregning av bestemte stillinger som skal være embeter. Over tid er flere embeter utenfor departementene blitt organisert som ordinære stillinger. Dette er gjort sektorvis, noe som har ført til ulik praksis på dette området.

Embetsmenn som er omtalt i Grunnloven § 22 første ledd, kan avskjediges av Kongen i statsråd. I tillegg til statsråder og statssekretærer, omfatter dette bl.a. embetsmenn i departementene og i utenriktjenesten, statsforvaltere og noen militære embetsmenn. Øvrige embetsmenn omfattes av § 22 annet ledd, og kan bare avskjediges ved dom. Denne gruppen omfatter bl.a. dommere, embetsmenn i politiet og påtalemyndigheten, militære embetsmenn som ikke omfattes av første ledd og noen etatsledere. Formålet med bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd, om at enkelte embetsmenn ikke kan avsettes uten dom, er å sikre embetsmenns uavhengighet overfor Kongen og regjeringen. De skal fritt kunne fremme saklige innsigelser og motforestillinger, uten å risikere sin stilling. Også andre embetsmenn skal etter Grunnloven ha et særlig vern, men

samtidig et redusert vern mot endringer i arbeidsforholdet. Dette er de embetsmenn som er nærmest Kongen (bl.a. departementsembetsmenn), og hvor Kongen skal ha en utvidet styringsrett.

Regelverket om embetsmenn og avgrensningen av hvilke stillinger som skal være embetsmenn, er ikke vurdert i nyere tid. Flere prinsipper og grunnleggende bestemmelser knyttet til embetsmenn ble fastslått i Grunnloven i 1814. Regelverket for øvrige ansatte i staten er derimot grundig vurdert og endret, senest ved vedtakelse av lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) i 2017. Lovendringen har ført til at det har oppstått nye ulikheter mellom embetsmenn og øvrige statsansatte, sammenlignet med regelverket fastsatt i 1983 (tjenestemannsloven av 1983). I statsansatteloven ble i hovedsak gjeldende bestemmelser for embetsmenn videreført uendret fra tjenestemannsloven. For norske arbeidstakere generelt, er også regelverket blant annet i arbeidsmiljøloven, endret mange ganger, uten at dette har medført noen egen vurdering av regler knyttet til embetsmenn.

I Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)* ble følgende uttalt:

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

Stortinget hadde ikke merknader til dette ved behandlingen av lovproposisjonen.

2. Mandat

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av embetsmannsordningen. Utvalget skal blant annet vurdere:

- Om embetsmannsordningen med dertil hørende skille mellom embetsmenn og øvrige ansatte i staten bør videreføres. Det skal vurderes om hensynene som begrunnet innføringen av en ordning med embetsmenn fortsatt gjør seg gjeldende i dag holdt opp mot utviklingen i samfunnet, staten og arbeidslivet, samt om hensynene kan ivaretas på annen måte.
- Om et eventuelt skille mellom embetsmenn og øvrige statsansatte fortsatt bør fremgå av Grunnloven.
- Hvilke særregler som eventuelt skal gjelde for embetsmenn sammenlignet med øvrige ansatte i staten. Herunder skal særlige ord-

ninger som gjelder for embetsmenn i dag vurderes, som for eksempel begrensningene i plikten til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar, varigheten av lønnsrett ved langvarig sykdom og begrensninger i adgangen til å fatte hastevedtak ved suspensjon.

- Hvilke stillinger som i fremtiden eventuelt skal være embetsmenn. Dette skal vurderes både under forutsetning av at dagens regelverk for embetsmenn videreføres og ut fra utvalgets forslag til endret regelverk.
- Om skillet mellom embetsmenn som bare kan avsettes ved dom, og embetsmenn som også kan avsettes administrativt av Kongen i statsråd bør videreføres, og hvilke stillinger som eventuelt bør innpasses under de to kategoriene.
- Bruk av åremål for embetsmenn. Utvalget skal særlig vurdere bruk av åremål for embetsmenn som bare kan avsettes ved dom, holdt opp mot disse embetsmennenes vern etter Grunnloven.
- Om begrepene embetsmann og embetsmenn bør videreføres, eller om de kan erstattes av kjønnsnøytrale begreper.

Utvalget skal utrede alle punktene i mandatet uavhengig av om utvalget anbefaler å videreføre embetsmannsordningen eller ikke.

Utvalgets vurderinger skal omfatte både regelverk i Grunnloven, statsansatteloven, og annet regelverk i den grad dette er relevant, herunder sedvanebaserte regler og Norges internasjonale forpliktelser.

Utvalget skal på bakgrunn av sine vurderinger fremme forslag til endringer i regelverket som gjelder for embetsmenn, og eventuelt lage utkast til nye grunnlovsbestemmelser. Forslag til endringer i lover og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse».

Utvalget kan i sitt arbeide se hen til hvordan tilsvarende problemstillinger er løst i andre sammenlignbare land.

Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til utredningen fra Domstolkommisjonen om domstolenes og dommeres uavhengighet.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag i tråd med utredningsinstruksen.

3. Utvalgets arbeid

Arbeidet skal utføres innenfor de budsjettmessige rammene som stilles til rådighet av Kom-

munal- og moderniseringsdepartementet. Om godtgjøring gjelder regulativet for godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg, med mindre annet er avtalt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ivaretar sekretariatsfunksjonen for utvalget.

Eventuelle spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet, avklares med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget skal legge frem sin utredning i en norsk offentlig utredning innen utløpet av juni 2023.

Embetsmannsutvalgets avgrensning av mandatet

Grunnloven § 22 angir tre grupper av embetsmenn. Den ene gruppen omfatter de politiske embetsmennene som er omtalt i paragrafens første ledd, nemlig «[s]tatsministeren og statsrådets øvrige medlemmer samt statssekretærene». De to neste gruppene omfatter embetsmennene i statsforvaltningen og i domstolene. Embetsmennene utgjør for det første den gruppen som omtales som avsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 første ledd, og som kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd eller ved dom. Det gjelder blant annet embetsmennene ved Statsministerens kontor og departementene samt statsforvalterne, riksadvokatene og den øverste ledelsen i Forsvaret. Den andre gruppen, som omtales som uavsettelige embetsmenn, kan bare avskjediges ved dom, jf. Grunnloven § 22 annet ledd. Dommerne utgjør klart flertallet i den sistnevnte gruppen, men også embetsmennene i politiet og i påtalemyndigheten, med unntak av riksadvokaten, de øvrige embetsmennene i Forsvaret og et antall ledere av statlige virksomheter er uavsettelige embetsmenn.

Utvalget har lagt til grunn at de politiske embetsmennene ikke omfattes av oppdraget om å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av embetsmannsordningen. Derfor omtales ikke denne gruppen i det følgende.

Utvalgets møter

Utvalget har hatt ni møter. Disse har i hovedsak vært gjennomført i Oslo, men møte nummer tre ble avholdt over to dager på Gardermoen, mens møte nummer fem ble avholdt over to dager i

Bodø. Møte nummer to ble gjennomført digitalt på grunn av pandemien.

Møter med eksterne

På møtene i Embetsmannsutvalget har en rekke personer holdt presentasjoner om ulike sider ved embetsmannsordningen og kommentert spørsmål og problemstillinger som utvalgets medlemmer har reist. Disse er som følger:

- postdoktor Silje Marie Tellmann, Universitetet i Oslo
- advokat Ingeborg Moen Borgerud, Arntzen de Besche
- regjeringsadvokat Fredrik Sejersted, Regjeringsadvokaten
- tidligere departementsråd Eva Hildrum
- tidligere departementsråd Eivind Dale (var på det tidspunktet departementsråd i Kommunal- og distriktsdepartementet)
- professor Kristoffer Kolltveit, Universitetet i Oslo
- forsker Cathrine Thorleifsson, Universitetet i Oslo
- seniorrådgiver Sturla Berg-Olsen, Språkrådet
- høyesterettsdommer/styreleder Cecilie Østensen Berglund, Høyesterett og Domstoladministrasjonen
- tidligere riksadvokat Tor-Aksel Busch
- direktør og professor Kjell Inge Bjerga, Institutt for forsvarsstudier
- professor Knut Dørum, Universitetet i Agder
- statsforvalter Tom Cato Karlsen, Nordland
- luftfartsdirektør Lars Kobberstad, Luftfartstilsynet
- politimester Heidi Kløkstad, Nordland
- sorenskriver Ingrid Johanne Lillevik, Salten og Lofoten tingrett
- forbundssekretær Guro Vadstein, NTL
- leder Kari Tønnesen Nordli, Akademikerne stat
- tidligere departementssjef Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet i Danmark
- strategidirektør Lisbeth Knudsen, Mandag Morgen og Altinget i Danmark
- seniorrådgiver Dag Solumsmoen, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- avdelingsdirektør Kristin Iglum, Utenriksdepartementet
- fagdirektør Astrid Vik Øygarden, Utenriksdepartementet
- professor Eirik Holmøyvik, Universitetet i Bergen

Del II
Bakgrunn

Kapittel 3

Det norske styringssystemet

3.1 Innledning

Norge er et demokratisk og konstitusjonelt monarki tuftet på maktfordelingsprinsippet og parlamentarisme. Grunnloven skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene,¹ fordele myndighet mellom statsmaktene og gi grunnleggende bestemmelser om statsstyret. Den norske grunnloven er sterkt influert av Montesquieu. Eckhoff og Smith² viser til at Montesquieu mente at man burde «fordele myndighet mellom innbyrdes uavhengige statsmakter som holdt hverandre i sjakk», slik at «makt kan stanse makt» og forhindre vilkårlig maktbruk. Grunnloven fordele makten mellom tre statsmakter: Den utøvende makten har regjeringen, den lovgivende makten er i Stortinget, og den dømmende makten er tillagt domstolene. Norge er det vi kaller en enhetsstat, som betyr at den politiske myndigheten ligger hos nasjonale organer og institusjoner, og at myndighet som utøves av lokale eller regionale styringsnivåer, er delegert.

Folket utøver den lovgivende statsmakten ved Stortinget, og Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg. De folkevalgte avgjør hovedlinjene i politikken gjennom å vedta lover og budsjetter og gjøre vedtak av mer allmenn og generell karakter.

Parlamentarismen innebærer at regjeringen dannes på bakgrunn av Stortingets sammensetning, og at regjeringen må ha Stortingets tillit. Gjennom det parlamentariske ansvaret står regjeringen og regjeringsmedlemmene ansvarlige overfor Stortinget til enhver tid, og regjeringen må gå av om den ikke har tillit i Stortinget.

Regjeringen har som utøvende statsmakt ansvar for å iverksette Stortingets vedtak.

Domstolene har som dømmende statsmakt blant annet kompetanse til å utøve kontroll med den lovgivende og den utøvende makt. Domstolene skal sikre individene deres rettigheter etter

Grunnloven, lover og internasjonale konvensjoner som staten er bundet av. På denne måten beskytter domstolene minoriteter mot flertallsstyret. Dommerne må derfor være uavhengige av den lovgivende og den utøvende makt. Domstolenes uavhengighet er slått fast i Grunnloven, jf. § 95.

Da Grunnloven ble vedtatt i 1814, var balansen mellom de tre statsmaktene preget av en sterkere kongemakt enn i dag. Kongen valgte selv sitt råd, som typisk var rekruttert blant embetsmenn, og kongen hadde utsettende veto i lovsaker. Stortingets maktmiddel overfor kongen og regjeringen var riksrett i saker om straffbare forhold i embetsutøvelsen. Etter riksrettssaken mot regjeringen Selmer i 1883–84 og overgangen til det parlamentariske prinsippet om at regjeringen må ha støtte av et flertall i Stortinget, ble kongens makt sveket til fordel for de valgte representantene på Stortinget. Rollene til de tre statsmaktene har utviklet seg over tid, men prinsippet om tredelingen av makten gjelder også i dag.

Det er viktig å ha en viss kjennskap til og oversikt over den utøvende og den dømmende makt for å kunne vurdere embetsmannsordningen. Kongen, i betydning Kongen i statsråd, utnevner embetsmenn til embeter både i domstolene og i statsforvaltningen, som er regjeringens administrative gjennomføringsapparat. Nedenfor omtaler vi sentrale kjennetegn og forventninger til statsforvaltningen. Den dømmende makt omtales særskilt i kapittel 11 *Domstolene og dommere*.

3.2 Den utøvende makt – statsforvaltningen

3.2.1 Den utøvende makt og forvaltningsorganene

Etter Grunnloven ligger den utøvende makten hos kongen, jf. Grunnloven § 3. I vår tradisjon betyr kongen i denne sammenheng regjeringen. Med utøvende makt forstår vi å iverksette Stortingets vedtak i tillegg til å håndheve, tolke og opprettholde lover samt fatte beslutninger på statens

¹ Grunnloven § 2

² Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett* (8. utgave), s. 67

vegne. Regjeringen har dessuten det politiske initiativet og foreslår saker for Stortinget.

Kongen i statsråd, eller statsråd, er det øverste forvaltningsorganet i Norge. Grunnloven § 28 omtaler hvilke saker som skal behandles av Kongen i statsråd. Det er embetsutnevninger og «andre saker av viktighet». Saker som Grunnloven bestemmer at skal behandles av Kongen i statsråd, kan ikke delegeres til departementer eller andre forvaltningsorganer, heller ikke etter bestemmelse i lov. Bestemmelsen binder derfor både regjeringen og Stortinget. Paragraf 28 bestemmer også at det er den statsråden som er ansvarlig for saksområdet, som både skal begrunne og fremme saken og følge opp beslutningen som blir fattet. Saksgrunnlaget for behandlingen i statsråd er alltid en kongelig resolusjon.

Statsforvaltningen er regjeringens utrednings- og gjennomføringsapparat. I tillegg fatter forvaltningen selv vedtak om innbygges og virksomheters rettigheter og plikter. Statsforvaltningen spiller en viktig rolle i det demokratiske og politiske styringssystemet i Norge. Hvordan forvaltningen fungerer, har derfor mye å si for hele samfunnet og for enkeltmennesker, organisasjoner og virksomheter. Skal det demokratiske og politiske systemet ha tillit og være effektivt, må forvaltningen fungere godt.

Med statsforvaltningen forstår vi Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. Etter Grunnloven § 12 fordeler Kongen i statsråd «forretningene blant sine statsråder». Statsforvaltningen er basert på prinsippet om ministeransvar, og hver statsråd er ansvarlig for sitt departement og de saksområdene og virksomhetene som hører under departementet.

Departementenes underliggende virksomheter kalles forvaltningsorganer. De er en del av staten som juridisk enhet, og staten har det fulle ansvaret for dem. Statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for alle sider ved virksomheten i forvaltningsorganene som er underlagt departementet. Denne avgrensningen medfører at de statlige foretakene, enten de er næringsforetak eller helseforetak, ikke er en del av statsforvaltningen. Totalt er det i underkant av 200 forvaltningsorganer i staten. Departementet kan normalt instruere dem faglig, økonomisk og administrativt. Enkelte forvaltningsorganer har etter lov en friere stilling, faglig eller økonomisk og administrativt. På enkelte områder kan disse ikke instrueres.

Statsforvaltningen består av mange virksomheter som møter innbyggerne i ulike roller. Virk-

somhetene har forskjellige oppgaver, og også ansvaret, størrelsen og sammensetningen av arbeidsstokken varierer. De statlige virksomhetene forvalter fellesskapets verdier, utøver myndighet, yter tjenester og oppnår resultater for samfunnet og innbyggerne. Virksomhetene løser viktige og samfunnskritiske oppgaver. Felles for dem er at de får sitt samfunnsoppdrag fra Stortinget og regjeringen.

Forvaltningsorganene styres gjennom årlige budsjettvedtak i Stortinget, virksomhetsinstruks, årlige tildelingsbrev og styringsdialogen mellom departementet og forvaltningsorganet. Organene ledes normalt av en direktør, som enten er utnevnt eller beskikket av Kongen i statsråd, ansatt av et styre eller ansatt av et departement. Eksempler på andre stillingstitler for øverste leder av et forvaltningsorgan finner vi blant annet i departementene, der den øverste administrative lederen har tittelen departementsråd. Forsvaret ledes av forsvarssjefen. Universitetene har ulike organisasjonsmodeller. Universitetene i Oslo og Bergen har for eksempel en valgt rektor som også er styreleder, og en ansatt direktør som er øverste administrative leder. Norges tekniske og naturvitenskapelige Universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet har på sin side en ansatt rektor som er daglig leder for den faglige og administrative virksomheten, og en ekstern styreleder som er oppnevnt av departementet.

Forvaltningsorganene deles ofte inn i tre grupper (se for eksempel Forvaltningsmeldingen³). Disse er:

1. *Ordinære forvaltningsorganer* – Organene i denne gruppen er bruttobudsjettet og utgjøres av departementer, direktorater, etater, tilsyn og ombud. At de er bruttobudsjettet, innebærer at utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg.
2. *Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* – Organene i denne gruppen skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene ved at de har større økonomisk handlefrihet og ofte større faglig uavhengighet. Disse er nettobudsjetterte. Det innebærer at Stortinget vedtar hvor stort bidrag som skal gis over statsbudsjettet, og virksomhetene kan selv disponere mellom drift og investeringer. Flere av dem har også egne styrever. Universiteter og forskningsinstitutter er eksempler på forvaltningsorganer i denne gruppen.

³ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, pkt. 2.3, s. 16

3. *Forvaltningsbedrifter* – Organene i denne gruppen har også unntak fra bruttoprinsippet, men bare for driftsbudsjettet. Det er totalt fire forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens Kartverk, Statens pensjonskasse og Eksportfinans.

Det er stor variasjon mellom forvaltningsorganene når det gjelder oppgaver, organisering, budsjett og antall årsverk. Antall årsverk varierer fra en håndfull i Klagenemnda for industrielle retter til flere enn 21 000 årsverk i Forsvaret.⁴ Størrelsen på budsjettene varierer fra om lag 10 millioner kroner i Dagligvaretilsynet til mer enn 500 000 millioner kroner i Arbeids- og velferdsetaten.⁵ Enkelte er lokalisert på ett sted, mens andre har kontorer spredt utover landet.

Totalt er det om lag 170 000 arbeidsforhold i statsforvaltningen.⁶ I overkant av 10 000 ansatte har lederoppgaver, og i overkant av 1800 er utnevnt i embeter og er embetsmenn.

3.2.2 Statens særpreg og statsansatteloven

Det at ansatte i statsforvaltningen er en del av det demokratiske og politiske styringssystemet og bidrar til å utføre de ovennevnte oppgavene, fører til at statlige ansettelsesforhold har visse særpreg sammenlignet med ansettelsesforholdene i de øvrige delene av offentlig og privat sektor. Disse særpregene ble nærmere vurdert av Tjenestemannslovutvalget, som ifølge mandatet skulle vurdere harmonisering mellom arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Utvalget avleverte sin rapport i 2015 og fremmet forslag til ny lov om ansettelsesforholdene i staten.⁷ De omtaler særpreget slik:⁸

«De statlige virksomhetene er ulike både når det gjelder størrelse, organisering og oppgave- og ansvarsområder. Mange stillinger er knyttet til særlige oppgaver og myndighetsutøvelse som særpreger visse deler av staten. Dette gjelder blant annet hovedtyngden av stillingene i politietaten, tolletaten, skatteetaten, utenrikstjenesten og departementene. Staten treffer vedtak som er inngripende ovenfor innbyg-

gerne. Videre står politiet og forsvaret for samfunnets maktutøvelse innen de rammer og begrensninger som Stortinget har fastsatt.»

Senere i samme punkt skriver utvalget at det foreligger særegne forhold som begrunner en særskilt lovregulering av ansettelsesforholdene i staten:

«Mange arbeidstakere i staten utøver offentlig myndighet overfor innbyggerne, med de særlige krav dette stiller til lovhjemmel, likebehandling, rettferdighet, forutberegnelighet, nøytralitet og kontradiksjon. I forarbeidene til tjenestemannsloven av 1983 er dette et av flere forhold som trekkes frem som begrunnelse for særregulering. Den omstendighet at det utøves offentligrettslig myndighet innebærer at det er av stor betydning at innbyggerne har tillit til statsansatte. Det er viktig at befolkningen har tillit til at den best kvalifiserte søkeren ansettes i statlige stillinger, og at det ikke tas utenforliggende hensyn i ansettelsesprosesser. Det er også av stor betydning at det er tillit til at statsansatte kan utøve sin myndighet uten å risikere represalier av noen art med mindre det er saklig grunn for det.»

Statsansatteloven som ble vedtatt i 2017, regulerer vilkår for ansettelse og opphør av ansettelsesforhold. Bestemmelsene om suspensjon, oppsigelse og avskjed gir statsansatte trygghet i stillingene. Videre gir statsansatteloven regler om hvem som kan treffe vedtak, og prosessuelle regler for saksbehandling og domstolsbehandling. Det er særlig kvalifikasjonsprinsippet, kravet om utlysning av stillinger og reglene om ansettelsesprosessen som er egnet til å skape tillit til rekrutteringen. I tillegg til reguleringen som gjelder for statsansatte, kommer den særlige reguleringen av ansettelsesforholdet til embetsmenn. Bestemmelsene om embetsmenn i statsansatteloven kommer i tillegg til bestemmelsene i Grunnloven. Reguleringen av ansettelsesforholdet til embetsmenn beskrives nærmere i kapittel 5 *Embetsmannsordningen i dag*.

Innbyggernes høye tillit til forvaltningen ble vektlagt av Stortinget da det behandlet statsansatteloven i 2017. I det innledende sammendraget i innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen⁹ heter det:

⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – dfo.no.

⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – statsregnskapet.dfo.no

⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – dfo.no.

⁷ Ansettelsesforhold i staten, Rapport fra Tjenestemannslovutvalget, 18. desember 2015.

⁸ Rapport fra Tjenestemannslovutvalget, pkt. 16.5.3 Nærmere om statens særpreg

⁹ Innst. 424 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven), s. 9

«Det bærende rettspolitiske hensynet som ligger bak lovforslaget, er å sikre ivaretagelse av tilliten til statsforvaltningen. Statsansatte utfører viktige oppgaver på vegne av samfunnet, forvalter offentlige midler og utfører oppgaver som til dels adskiller seg fra oppgaver i andre sektorer.»

3.2.3 Forvaltningsverdiene

Arbeidet i forvaltningen bygger på et sett av grunnleggende verdier. I forvaltningsmeldingen¹⁰ heter det at

«forvaltninga [skal], utan omsyn til den politiske fargen til den regjeringa som til kvar tid sit, fremme *demokrati* og *rettstryggleik* og stå for *fagleg integritet* og *effektivitet*.»

Disse fire verdiene omtales ofte som forvaltningsverdiene og beskrives nærmere slik:

Demokrati: Forvaltninga skal vere politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringa og vedtak i Stortinget. Forvaltninga skal vere open for innsyn, leggje til rette for deltaking frå innbyggjarane og sikre dei tilsette og organisasjonane deira medråderett og medverknad.

Rettstryggleik: Forvaltninga er bunden av lov. Forvaltninga skal hegne om rettstryggleiken både med omsyn til innhaldet i avgjerdene og i avgjerdsprosessane. Forvaltninga har eit særleg ansvar for dei som ikkje like enkelt kan fremme interessene sine.

Fagleg integritet: Forvaltninga har plikt til å gi velfunderte og kunnskapsbaserte råd og ut frå beste faglege skjønn sørge for at politiske vedtak vert sette ut i livet. Forvaltninga skal opptre partipolitisk nøytralt.

Effektivitet: Forvaltninga skal bruke ressursane slik det er politisk bestemt, og skal nå dei politiske måla på den mest ressursparande måten.»

Forvaltningsverdiene skal prege alt arbeidet og danne grunnlag for innbyggernes tillit til statsforvaltningen. Alle ansatte forventes å kjenne til verdiene, men dette gjelder særlig ledere og ansatte som har ledende funksjoner. I den statlige lederplakaten *God ledelse i staten*, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte i 2014,

vises det til forvaltningsverdiene. I innledningen heter det: «God ledelse bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser».

3.2.4 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Et av de mest sentrale og hyppigst diskuterte temaene i offentlig forvaltning er forholdet mellom politikk og administrasjon. I St.meld. nr. 11 (2000–2001)¹¹ drøftes dette temaet. Meldingen viser til at «[f]orvaltningen skal være en demokratisk fellesressurs»¹². Dette ligger til grunn for følgende krav:

«Embets- og tjenestemenn er forventet å opptre med både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i forholdet til den politiske ledelsen i departementene. Dette er krav som har vokst fram som en del av vår politiske kultur og som gjerne blir oppfattet som en del av normene for god forvaltningsskikk.»

Meldingen viser her til en artikkel av professor Knut Dahl Jacobsen, som ble publisert i 1960. I artikkelen peker han på at disse kravene innebærer at embetsverket utsettes for krysspress i og med at kravene som stilles, potensielt kan være motstridende. Først og fremst gjelder dette motsetningen mellom kravet til lojalitet og kravet til nøytralitet, dernest motsetningen mellom kravet til lojalitet og kravet til faglighet. I sammendraget¹³ heter det at en embets- og tjenestemann skal

«være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden, samtidig som han eller hun ivaretar hensynet til partipolitisk nøytralitet. Embetsverket skal både være et redskap for å fremme regjeringens politikk og et potensielt redskap for en hvilken som helst regjering.

For det andre er det forventninger om at embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådens intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av poli-

¹¹ St.meld. nr. 11 (2000–2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*

¹² St.meld. nr. 11 (2000–2001), pkt. 2.3, s. 10

¹³ St.meld. nr. 11 (2000–2001), pkt. 1.4, s. 4

¹⁰ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, pkt. 3.1, s. 29

tiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket».

Det er en utfordring for embetsverket å balansere de ulike hensynene. Dette er ikke noe som kan løses en gang for alle, men noe man må ha et bevisst forhold til i det daglige og stadig vurdere. Dahl Jacobsen omtalte dette som et delikat balanseforhold. Han viste til noen konkrete saker for å illustrere hva dette dreier seg om, men bygget ikke på noen bredere empiri om hvordan denne balansen ble ivarettatt rundt 1960, da artikkelen ble skrevet. Vel seksti år har gått siden han skrev artikkelen, men den er like aktuell for dagens statsforvaltning.

I tilknytning til spørsmålet om lojalitet kommer også spørsmålet om en embets- eller tjenestemann skal kunne formidle sin faglige uenighet offentlig. Her støter ytringsfriheten på lojalitetskravet. Meldingen¹⁴ viser til at «[g]od forvaltningsskikk tilsier at lojalitetskravet bør ha forrang her, altså slik at uenighet holdes internt, særlig dersom vedkommende har en posisjon nær statsråden».

3.2.5 Retningslinjer og bestemmelser som fremmer integritet

Staten har også interne retningslinjer og bestemmelser som skal bidra til at forvaltningen løser oppgavene sine og opptrer på en måte som fremmer integritet og tillit. Noen av de mest sentrale omtales nedenfor i dette punktet.

Etiske retningslinjer. For å bidra til refleksjon om og utøvelse av god forvaltningspraksis og etisk opptreden i statsforvaltningen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utformet Etiske retningslinjer for statstjenesten¹⁵. Departementet skriver innledningsvis at departementet

«forutsetter at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte, og slik legger et godt grunnlag for ledes og ansattes muligheter for etisk refleksjon».

De sentrale punktene i retningslinjene er

- generelle bestemmelser og hensynet til innbyggerne og statens omdømme
- lojalitet
- åpenhet

- tillit til statsforvaltningen
- faglig uavhengighet og objektivitet

Retningslinjer om forholdet mellom den politiske ledelsen og embetsverket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte i 2019 retningslinjene Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket – Syv plikter for embetsverket¹⁶. Bakgrunnen var et ønske om å øke bevisstheten om forholdet mellom politikk og embetsverk og å gjøre det enklere, både for embetsverk og politikere, å håndtere forvaltningsetiske dilemmaer i arbeidshverdagen. Retningslinjene er supplert med en dilemmasamling. De er særlig rettet mot departementsledere og ansatte som sitter tettere på den politiske ledelsen enn andre deler av statsforvaltningen.

De syv pliktene som omtales i retningslinjene, er

1. lovlighet
2. sannhet
3. lojalitet
4. faglighet og lojalitet
5. partipolitisk nøytralitet og objektivitet
6. åpenhet
7. god styring og ledelse

Gaveforbud. For å styrke innbyggernes tillit til forvaltningen ytterligere er det i statsansatteloven gitt et forbud mot å motta gaver.¹⁷ Forbudet gjelder «ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke vedkommendes tjenestlige handlinger, eller som det er forbudt å motta etter bestemmelser i reglement eller instruks for virksomheten».

I tillegg er det utarbeidet en veileder¹⁸ om gaver i tjenesten. Veilederen beskriver en del situasjoner og dilemmaer som man kan komme opp i, og gir noen kriterier for å vurdere hvordan man skal handle i en gitt situasjon.

Varsling. Ansatte i staten har, i likhet med andre arbeidstakere, en rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomhet, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. En statsansatt eller embetsmann som forsvarlig varsler om kritikkverdige forhold i statsforvaltningen, er beskyttet mot gjengjeldelse. Dette styrker den enkelte statsansattes mulighet til å ytre seg og ta til motmæle, og bidrar også til å oppfylle allmennhetens behov for korrekt informasjon.

¹⁶ Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk (regjeringen.no)

¹⁷ Statsansatteloven § 39

¹⁸ Veileder om gaver i tjenesten (regjeringen.no)

¹⁴ St.meld. nr. 11 (2000–2001), pkt. 2.4, s. 12

¹⁵ Etiske retningslinjer for statstjenesten (regjeringen.no)

Håndbok for den politiske ledelsen På samme måte som forvaltningen har utarbeidet en rekke tiltak for embetsverket, er det utarbeidet tiltak som er rettet mot den politiske ledelsen, og som skal sikre at de har en god rolleforståelse. For å bidra til et godt samarbeid mellom den politiske ledelsen og embetsverket har Statsministerens kontor utgitt *Håndbok for politisk ledelse*¹⁹, som skal veilede den politiske ledelsen i departementene. I denne gjentas det at embetsverkets oppgave er å være faglig sekretariat for den politiske ledelsen. Det understrekes at sakene skal være tilstrekkelig utredet, og at beslutningene skal tas på et lovlig og objektivt grunnlag. Videre påpekes det at den politiske ledelsen kan instruere embetsverket, men ikke i rollen som partipolitikere og/eller privatpersoner. Ifølge håndboken kan den politiske ledelsen heller ikke

«pålegge embetsverket å behandle en sak eller gjennomføre et prosjekt prioritert av regjeringen uten at lov- og ulovfestede krav til saksbehandling ivaretas».

I valgkampperioder er den politiske ledelsens og embetsverkets rolleforståelse særlig viktig. I et svar på et skriftlig spørsmål om tjenestemenns deltakelse i valgkamparrangementer fra stortingsrepresentant Per Kristian Foss, svarte daværende statsminister Jens Stoltenberg i november 2009 blant annet følgende:

«På den ene siden må statsråden ivareta sin oppgave som departementssjef også i perioder med valgkamp, men på den annen side må statsråden sørge for å ikke misbruke embetsverket i en partipolitisk sammenheng.»

3.2.6 Høy tillit

Det er gjennom mange år og i mange sammenhenger vist til at tilliten mellom mennesker er høy i Norge, og at innbyggerne har høy tillit til myndighetene. Som det går frem av forvaltningsmel-

dingen, er forvaltningens integritet og innbyggenes tillit til forvaltningen en forutsetning for et effektivt og velfungerende demokratisk og politisk styringssystem.

Koronakommisjonen²⁰ trekker også frem tillitsaspektet jf. pkt. 2.1:

«Internasjonale sammenlikninger har over lang tid vist at nordmenn, og innbyggerne ellers i Norden, stoler mer på hverandre og stoler mer på myndighetene enn folk i andre land (ESS 2018).»

I punkt 1 i kommisjonens hovedbudskap heter det:

«Myndighetene kunne ikke ha lyktes hvis ikke befolkningen hadde sluttet opp om smittevern-tiltakene. I Norge har folk tillit til hverandre og til myndighetene. Det er én av faktorene som gjorde det norske samfunnet godt rustet til å møte krisen.»

At tilliten til myndighetene er høy i Norge, bekreftes også av undersøkelsen Global Corruption Barometer (GCB), som Transparency International gjennomførte i Norge og EU-landene i 2021. I en presentasjon av funnene fra undersøkelsen skriver Transparency International:

«Det norske samfunnet kjennetegnes av høyt generelt tillitsnivå, noe som er bekreftet i en rekke undersøkelser over tid. Dette er tidligere dokumentert i form av høy generell tillit mellom innbyggere og i befolkningens tillit til politikere og offentlige myndigheter. I GCB 2021 bekreftes dette mønsteret. Andelen av befolkningen som har stor tillit til myndighetene er betydelig høyere i Norge enn i de 27 EU-landene sett under ett. Andelen som oppgir stor tillit ligger i intervallet 48-77 prosent for gjennomsnittet av EU-landene, mens den tilsvarende andelen i Norge ligger i intervallet 61-91 prosent.»

¹⁹ Håndbok for politisk ledelse (2021) (regjeringen.no)

²⁰ NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen*

Kapittel 4

Embetsmennene – historie og betydning

4.1 Innledning

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot det som skjedde på Eidsvoll i 1814, og bakgrunnen for det. Vi ser Grunnloven § 22 og beskyttelsen av embetsmennene i lys av den store omveltningen som Grunnloven av 1814 innebar, med avviklingen av eneveldet og innføringen av maktfordelingsprinsippet.

Videre omtales utviklingen av embetsmannsstaten og embetsmennenes sterke stilling som en konsoliderende administrativ og politisk kraft som var viktig for å gi den nye staten stabilitet, sammenheng og levedyktighet. Vi ser også på forholdet mellom statsmaktene utover på 1800-tallet. Deretter omtales overgangen til parlamentarismen, som også betydde slutten på embetsmannsstatens klassiske periode. Vi berører noen aspekter ved nyere utviklingstrekk, som står i kontrast til den fordypningen av folkestyret som parlamentarismen innebar. Til sist omtales kort noen tidligere forslag til endringer av de formelle rammene rundt embetsmenn.

4.1.1 Dominerende gruppe ved riksforsamlingen i 1814

Under selvstendighetsreisningen i 1814 inntok embetsmennene rollen som politisk elite, til dels sammen med storborgerskapet. Og de må gis mye av æren for at Christian Frederik i februar 1814 ga avkall på arveretten til den norske tronen. Embetsmennene dominerte i riksforsamlingen: 57 av 112 medlemmer var embetsmenn, 37 var bønder, og 18 var næringsdrivende.¹ De var valgt i lokalsamfunn i hele landet til å være representanter ved utformingen av en ny grunnlov. De var kongens menn under eneveldet, men de hadde også kompetanse og en tillit hos befolkningen som tilsa at befolkningen kunne se seg tjent med å la seg representere av dem.

¹ Eidsvoll og Grunnloven 1814 (stortinget.no)

Embetsmennene hadde studert i København. De hadde tilegnet seg kunnskap om de nye ideene om statsstyre som lå til grunn for den franske revolusjonen og utformingen av den amerikanske uavhengighetserklæringen. I København var Det norske selskab på 1700-tallet et møtested for unge norske menn som ikke bare kjente til nytt tankegods om et moderne statsstyre, men som også dyrket norsk kultur og utviklet ideer om norsk nasjonal selvstendighet. Embetsmennene ledet an i utviklingen av en norsk patriotisme, der den norske naturen, historien og kulturen ble viet stor oppmerksomhet, og en norsk identitet ble dyrket frem.

4.2 Hva ble bestemt om embetsmennene, og hvorfor

Det sentrale i den nye grunnloven av 1814 var at den representerte en overgang fra et system der en eneveldig konge hadde all makt, til et system som var inspirert av Montesquieus ideer om folkesuvereniteten, maktfordelingsprinsippet og begrensning av kongemakten. Makten skulle være delt mellom kongen og Stortinget. Embetsmennene var sentrale i arbeidet med den nye grunnloven. De hadde førstehåndsføring med hvordan eneveldet, der all makt lå hos kongen, hadde fungert. Det var sentrale² embetsmenn som overbeviste kronprinsen om at eneveldet burde skrinlegges.

Utviklingen av eneveldet skjedde ved at Stortinget fikk økt innflytelse på bekostning av den personlige kongemakten, og særlig ved at Stortinget fikk kontroll med lovgivning og bevilgning.

Men den personlige kongemakten ble også redusert ved at de som skulle hjelpe kongen med å styre landet, mellom Stortingets sammentrede, fikk en grunnlovsfestet beskyttelse i embetet. Eilert Stang Lund skriver:

² Store norske leksikon (snl.no) om «embetsstanden»

«Rettsforholdet mellom Kongen og hans underordnede har etter de opplysninger som foreligger vært ansett for et relativt viktig spørsmål av den grunnlovgivende forsamling. Dette skyldes at grunnlovgiverne var klar over at statstjenerne reelt sett var bærere av samfunnsmakten selv om Kongen personlig ble tillagt den utøvende makt. Dessuten var rettsforholdet mellom Kongen og hans såkalte «Betjente» av betydning for så vidt som alle eller noen av disse etter de private grunnlovsforslag, skulle være valgbare til den kontrollende og lovgivende forsamling.»³

Kongen måtte ha et samarbeidsforhold både til regjeringsmedlemmene og embetsmennene i departementene. Han måtte kunne forvente at de gjennomførte det han ønsket, og dersom samarbeidsforholdene ble svært vanskelige, ha en mulighet for å avsette embetsmenn på en enklere måte enn ved dom. Dette var det forståelse for blant grunnlovsfedrene. Men forfatterne av grunnloven ville samtidig sikre at embetsmennene fikk arbeidsvilkår som gjorde at de kunne forsvare grunnloven og overholde annen lovgivning.

Det er altså en nær forbindelse mellom maktfordelingsprinsippet og beskyttelsen av embetsmennene. Om den konkrete bestemmelsen i § 22 skriver Henning Jakhelln:

«Den utgjør en del av maktfordelingen mellom Storting, forvaltning og domstoler, og er sammen med Grl. § 21 sentral når det gjelder rettsforholdet mellom embetsmenn og staten som arbeidsgiver. Den har som formål å sikre uavhengighet for de «uavsettelige» embetsmenn; ikke bare dommerembetene, samtidig som den for de «avsettelige» embetsmenn etablerer en balanse mellom uavhengighet og tiltsbasert samarbeid.»⁴

På det formelle plan betydde den nye grunnloven et brudd og en overgang fra enevælde til maktfordeling når det gjaldt statsstyret som sådan. Men Jakhelln understreker at bestemmelsen i § 22 snarere var en videreføring av den praksis som hadde

vært vanlig når det gjaldt embetsmennenes uavhengighet.

«Under enevoldstiden (1665–1814) hadde nok Kongen «Magt og Myndighed» til å gi embetsmenn avskjed. Likevel ble embetsmenn vanligvis gitt avskjed ved at avskjedssak ble fremmet for domstolene; som regel på grunn av straffbare handlinger som medførte tap av stillingen («embetsfortapelse»). I hovedsak innebar derfor Grl. § 22 annet ledd ikke mer enn at enevoldstidens praksis om avskjed ved dom ble videreført. Denne rettstilstand var basert på det grunnsyn at embetsmenn ble ansatt for sin levetid og i prinsippet var uavsettelige; et grunnsyn som stammer fra kanonisk rett, med innpass i norsk rett på 1300-tallet. Dette grunnsyn måtte imidlertid modifieres, spesielt om høyere embetsmenn skulle ha tapt Kongens tillit. Siden Kongen under enevoldstiden kunne gi embetsmenn avskjed administrativt – uten dom – ville avskjed derfor kunne gis i slike tilfelle, også om noe straffbart grunnlag ikke skulle foreligge; et synspunkt som ble sterkt fremhevet av Ørsted i 1822. Det er således en lang historisk tradisjon som er videreført ved så vel første som annet ledd i Grl. § 22⁵.»

4.3 En viktig kraft i konsolideringen av den nye staten

Etter atskillelsen fra Danmark i 1814 måtte det bygges opp en sentralforvaltning for å ivareta oppgavene som tidligere hadde vært ivaretatt i København. Den norske sentralforvaltningen hadde et beskjedent omfang på denne tiden. Samlet antall ansatte i departementene, statssekretariatet og statsrådsavdelingen i Stockholm var femti personer. Den regionale og lokale forvaltningen ble ikke endret, og disse embetsmennene utførte sitt arbeid som før.⁶

I årene 1814–1884 lå tallet på embetsmenn på om lag 2000. Antallet bestillingsmenn var også omtrent 2000. Bestillingsmann er en tidligere betegnelse på en offentlig tjenestemann som ikke var embetsmann, slik som lærere, lensmenn mv. I tillegg kom betjenter og kontorister, som ble ansatt og lønnet av embetsmennene. Det samlede

³ Eilert Stang Lund, Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn – En oversikt over teori og praksis, vedlegg til Ot.prp. nr. 44 (1976–77) *Om lov om statens tjenestemenn*, s. 8

⁴ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo, 2021, s. 312

⁵ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo, 2021, s. 314

⁶ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett* 8. utg., Oslo, 2006, s. 59

antallet på dem som arbeidet for det offentlige, var neppe høyere enn 5000–6000.⁷ Hvis man regner med embetsmennenes familier, ofte kalt embetsstanden, utgjorde denne gruppen i underkant av 1 prosent av den norske befolkningen (grovregnet 9000 av 900 000) i 1815.⁸

På Stortinget dominerte embetsmennene både i antall og i kraft av den statusen, autoriteten, kunnskapen og erfaringen med politisk-administrative oppgaver som fulgte embetet. Embetsmenn fylte stillingene i departementene, og de administrerte lokalsamfunn og regioner som amtmenn, fogder, sorenskrivere, biskoper og prester. Offiserene i hær og flåte hadde også stillinger og identitet som embetsmenn. Embetsstanden var spredt rundt i hele landet, og de dannet sterke nettverk av felles kultur, forestillinger og væremåte og hadde felles det samme strevet og de samme erfaringene i møte med byer og bygder. De delte politiske normer og arbeidet mot mange av de samme målene i administrasjon og politikk. Dette fellesskapet skapte en nasjonal integrasjon. Embetsmennene evnet i kraft av kunnskap, erfaring og dannelses å tenke nasjonalt og strategisk. Slik var i alle fall ofte selvforståelsen blant mennene i embeter. Det var embetsmennene som ledet kampen for å bevare den norske grunnloven uendret og beskytte den politiske kompetansen som Stortinget hadde fått, i møte med en offensiv hersker i Sverige, kong Carl Johan.⁹

Opplysningstiden (ca. 1750–1814) fikk betydelig innflytelse og betydde en moralsk opprustning i embetsverket. Det hang fortsatt igjen rester av kulturen etter forløperne for embetsverket, adelstjenerne som på 1400- og 1500-tallet hjalp lensherrene å styre. Det administrative apparatet hadde da en mer føydal karakter basert på sterke personlige bånd mellom adelige patroner og deres klienter. Adelstjenerne hadde moderat avlønning og kombinerte gjerne embeter med kjøpmannskap. De blir gjerne kalt embetskjøpmenn. De hadde anledning til å bygge opp store formuer, delvis ved å utnytte sin egen posisjon til personlig vinning. Embetsførselen var lite formalisert, og det var ofte et uklart skille mellom privat økonomi og økonomiforvaltningen i embetet.

Etter at opplysningstidens ideer fikk feste, kom det etter hvert mange klager fra allmuen mot embetsmenn som gjorde seg skyldig i maktovergrep, og som beriket seg på bekostning av befolkningen i form av ulovlige avgifter, pålegg, korrupsjon og lovbrudd. Økonomiske misligheter, kassamankoer og bevisste underslag og korrupsjon ser ut til å ha vært utbredt i enevoldstiden. I første del av 1800-tallet var det en rekke store saker som handlet om underslag og økonomiske misligheter blant embetsmenn.¹⁰ I 1830- og 1840-årene skjerpet domstolene straffene når fogder og andre skatteoppkrevere ble tatt for kassamanko. Etter 1850 fikk regjeringen bukt med mange av problemene.

4.3.1 Forholdet mellom statsmaktene under embetsmannsstaten

Overgangen fra eneveldet til maktfordelingsprinsippet medførte tap av makt for kongen. Kongemakten hadde imidlertid en ambisjon om å forsøke å videreføre deler av den makten den hadde hatt. Alle kongene – fra Carl Johan til Oscar II – begynte med en sterk vilje til å gripe inn, men endte med å synke sammen og la ting skje, skriver Jens Arup Seip.¹¹

Kongen ytte gaver, pensjoner og lån for å knytte til seg nordmenn, og både pressefolk og embetsmenn nøt godt av det. Men kongen oppnådde ikke det han ville. Seip skriver at Carl Johan alltid ble stående på siden av det norske samfunnet. Dette gjorde det i praksis vanskelig å ta i bruk det brede grunnlaget for personlig maktutøvelse som forfatningen ga kongen.¹²

I 1821 gjorde Carl Johan et fremstøt for å revidere forfatningen. Seip skriver at det var et fremstøt som tok sikte på å knekke den norske embetsstanden (ved å oppheve embetsmennenes uavsettelighet), temme Stortinget (ved å ta kontroll over tingets forhandlinger gjennom en kongelig utnevnt ordstyrer, som i Sverige), dempe frie opinionsyttringer (gjennom egne domstoler i trykkesfrihetssaker) og endelig etablere likevekt mellom statsmaktene (ved å legge et absolutt veto i kongens hånd, som kunne oppveie det vetoet grunnloven hadde lagt hos Stortinget). Jakhelln legger særlig vekt på at kongens motiv var å

⁷ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett* 8. utg., Oslo, 2006, s. 71

⁸ Jens Arup Seip: *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidsrommet fra 1814- ca.1860, Gyldendal Norsk Forlag, 1974, s. 61 f.

⁹ Jens Arup Seip: *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidsrommet fra 1814- ca.1860, Gyldendal Norsk Forlag, 1974, s. 61 f.

¹⁰ Harald Espeli og Yngve Nilsen, *Riksrevisjonens historie 1816-2016*, Bergen Fagbokforlaget, 2015, s. 21 f.

¹¹ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, første bind, Oslo, 1974, s.77

¹² Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, første bind, Oslo, 1974, s.76

svekke sine mest innflytelsesrike motstandere, embetsmennene som satt på Stortinget.¹³

Kongens fremstøt lyktes ikke. Seip beskriver det slik: «Dette frontale angrep førte til at rekkene sluttet seg i Norge. Carl Johan møtte det urokkelige. I 1824 ble alle hans grunnlovsforslag demonstrativt henlagt av Stortinget.»¹⁴ Stortingets konstitusjonskomité uttalte i 1824 at embetsmennene «måtte sikres en så langt som mulig uavhengig stilling uten frykt for å mishage mektige embedsbrødre eller overordnede autoriteter, eller for vilkårligen at avskjediges.» Denne uttalelsen var et svar på kongens forsøk på å avskaffe ordningen med uavsettelige embetsmenn.¹⁵

I en nærmere omtale av formålet med grunnlovsbeskyttelsen av embetsmenn skriver Jakhelln at formålet med og bakgrunnen for bestemmelsen utvilsomt var å sikre en uavhengig embetsstand. Dette kom klart til uttrykk i konstitusjonskomiteens uttalelse av 1824, etter kong Carl Johans forslag av 1821 om at alle embetsmenn, unntatt dommere, skulle kunne gis avskjed administrativt. Konstitusjonskomiteen redegjorde for skillet mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn. Siden de avsettelige embetsmennene inngikk som en del av kongens nærmeste krets, måtte de ha kongens personlige og fulle tillit. Kongen kunne personlig føre tilsyn med deres embetsførsel og de skjønsmessige vurderingene knyttet til denne, men de samfunnsmessige hensynene og vurderingene som disse embetsmenn måtte foreta, kunne nødvendigvis ikke reguleres nøyaktig. Av disse grunnene burde disse embetsmennene ikke beholdes lenger «end Hans Majestæts Ønske og Tillid» tilsa.

Når det gjaldt de uavsettelige embetsmennene, påpekte konstitusjonskomiteen at kongen personlig ikke kunne iaktta embetsførselen deres, men var avhengig av innberetninger fra andre. Videre fremhevet komiteen særlig at det var nødvendig at disse embetsmennene hadde «Uafhængighed og Selvstændighed».

«Mistanke om, at Embedsmandens Handlemaade ... var en Følge af den forøgede Afhængighed af høiere Foresattes vilkaarlige Befalinger», ville sannsynligvis ofte legge hindringer i veien for embetsførselen. De måtte derfor «sik-

kres en, saavidt muligt, uafhængig Stilling» hvor de «uden Frygt for at mishage mægtige Embedsbrødre eller overordnede Autoriteter, eller for vilkaarligen at afskediges» kunne «fremstille Sandheden saa ofte fornødent gjøres, og ... bringe den uforvandsket for Monarchens Øine».¹⁶

4.3.2 Maktforholdene mellom konge, regjering og storting

Den første store etappen i utbyggingen av stortingsmakten på bekostning av kongemakten fant sted i tiden frem til 1830-årene, skriver Seip.¹⁷ Et viktig konfliktområde var bevilgninger og skatter. I 1830 ble vedtak om skatter for godt overført til plenum. Dette hadde den virkningen at kongen mistet muligheten til å nedlegge veto i slike saker fordi vetoretten var knyttet til behandlingen i odelsting og lagting.¹⁸

Også på lovgivningens område ble kongens myndighet innskrenket. Han hadde, med visse forbehold, rett til å gi foreløpige lover når Stortinget ikke satt samlet. Siden det gikk to og et halvt år mellom hver stortingssesjon, var det både nyttig og nødvendig at kongen hadde en provisorisk lovgivningsrett i tiden mellom sesjonene. Det ble likevel en stående strid mellom Storting og regjering om hvor langt regjeringen kunne gå. Stortingets innskrenkende tolkning seiret til slutt. Dette skjedde i 1845.¹⁹

Kongemakten ble altså svekket relativt sett overfor Stortinget. Men fra 1814 og utover ble kongen også svekket som aktør i relasjon til regjeringen, og regjeringen styrket sin stilling. Den politiske kontrollen som lå til kongemakten, gled fra herren og over til hans tjenere. Initiativ og reelle avgjørelser kom i stigende grad til å ligge hos statsrådene, skriver Seip.²⁰

Kong Carl Johan mente at han at han fritt kunne utpeke en statsråd uten å rådføre seg med de sittende statsråder. Dette mente han var i overensstemmelse med Grunnloven § 21, som sa: «Kongen velger selv et Raad.»²¹ Men på dette

¹³ Henning Jakhelln i Grunnloven – historisk kommentarutgave 1814-2020, Mestad og Michalsen, 2021, s. 315

¹⁴ Jens Arup Seip, Utsikt over Norges historie, første bind, Oslo 1974, s. 76

¹⁵ Per Maurseth, Sentraladministrasjonens historie, 1814–1844, bd. 1. Oslo: Universitetsforlaget 1979, s. 202

¹⁶ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo, 2021, s. 315

¹⁷ Utsikt over Norges historie, Bind 1: Tidsrommet 1814-ca.1860, Jens Arup Seip, s. 73

¹⁸ Utsikt over Norges historie, Bind 1: Tidsrommet 1814-ca.1860, Jens Arup Seip, s. 78

¹⁹ Utsikt over Norges historie, Bind 1: Tidsrommet 1814-ca.1860, Jens Arup Seip, s. 83

²⁰ Utsikt over Norges historie, Bind 1: Tidsrommet 1814-ca.1860, Jens Arup Seip, s. 78

punktet kom det ønsker om forandring fra to kanter, dels fra Stortinget, dels fra regjeringen selv. Et hovedmotiv for Stortinget var frykten for at svensk innflytelse skulle gjøre seg gjeldende ved statsrådsutnevninger. Stortinget krevde derfor at regjeringens uttalelse skulle innhentes som ved andre embetsutnevninger. Dette ville føre til at utnevninger av statsråder kom under Stortingets kontroll ettersom det ble adgang til å kritisere regjeringens forslag. Regjeringen foretrakk en annen løsning, som også ble det som ble valgt. Den hadde front både mot en selvrådig konge og mot et kontrollerende Storting. Regjeringen mente at det konstitusjonelt riktige var at kongen rådførte seg konfidensielt med regjeringen.

Dermed var formene lagt slik til rette at regjeringen kunne ta herredømme over sin egen rekruttering. Den ble etter hvert selvsupplerende.²²

Jens Arup Seip legger vekt på at det fra 1840 til 1870 var et verdifellesskap mellom forvaltningen, regjeringen og Stortinget. Embetsmennene var i høy grad til stede både i den lokale og regionale administrasjonen, i regjeringskontorene, i regjeringen og i Stortinget. De dominerte det politiske systemet. De var en del av et hegemoni og delte der de samme verdiene og normene. Dette er det fremste kjennetegnet ved det Seip kalte embetsmannsstatens klassiske periode.

I tiden fra 1814 til 1870 ble det utnevnt 70 statsråder. Av disse kom 40 fra den høyere embetsstanden, mens 22 hadde hatt lavere embeter.²³

En typisk rekrutteringsvei til statsråd var etter Carl Johans tid slik: Ekspedisjonssjefen i et departement ble amtmann. Som amtmann var han gjerne stortingsmann en tid. Så ble han utnevnt til statsråd, og som statsråd ble han sittende til alderen tok ham. Stillingen hans var et embete, og han oppfattet seg som embetsmann. På Stortinget satt et stort antall embetsmenn og noen få fra frie akademiske yrker som representanter både for amter og byer, og der dominerte de både i kraft av sitt antall og sin sakkyndighet. I årene frem til 1830 var i gjennomsnitt så godt som 50 prosent av representantene embetsmenn. Fra 1830 til 1850 var andelen 40 prosent, altså fremdeles høy. Etter 1850 gikk den ned rundt 30 prosent, og den fortsatte å synke frem mot 1884.²⁴

Nye grupper, særlig med bondebakgrunn, kom inn på Stortinget og markerte motstand mot embetsmannsstaten.²⁵ Fra 1870 mistet embetsstanden fotfestet i Stortinget og konsentrerte seg om herredømmet i regjeringen. Kongemakten, det som var igjen av den, ble trukket inn i en allianse med regjeringen som et redskap for den. Det politiske spenningsfeltet lå da mellom en regjering dominert av embetsstanden og et Storting hvor det var en fastlåst konflikt mellom en embetsmannsleitet minoritet som støttet regjeringen, og en majoritet som angrep både embetsmannsstatens politiske system og embetsstandens stilling som politisk elite.

4.3.3 Ulike perspektiver på embetsmennenes rolle i perioden 1814–1884

Jens Arup Seip kalte perioden 1814–1884 embetsmannsstaten. Perspektivet hans er ofte kalt et maktperspektiv. Embetsmennene bestemte den politiske dagsordenen, og ideologien deres gjenspeilet mye av den politiske tenkningen, slik som troen på den økonomiske liberalismen og en tilbaketrukket stat og forestillingen om at embetsmennene var det naturlige politiske lederskapet i kraft av deres utdannelse, dannelse og embete. Seip så embetsmennene som en elite som systematisk beskyttet sine maktposisjoner og forsøkte å tøyle opposisjonen. Han så dem som politiske aktører som var styrt av makt og motiver, der egen vinning og egne gruppeinteresser spilte en klar rolle.

Embetsmennene fungerte som en sterk integrerende kraft i den nye nasjonen. Seip skriver at den muligheten som fantes for samhold og fasthet i et spredt og tradisjonsløst folk, lå hos en enkelt samfunnsklasse, landets embetsstand. Denne klassen hadde enhetsskapende trekk som de andre klassene manglet. Den var «spredt som en tynn hinne over landet, like inn i avsidesliggende kroker, men bevarte likevel det felles preg som skyldtes utdannelse og yrke, jevn kommunikasjon og økende sirkulasjon»²⁶.

Francis Sejersted var uenig med Seip. Han argumenterte for at den norske staten i perioden 1814–1884 først og fremst var en «borgerlig retts-

²¹ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidssrommet 1814-ca.1860, s. 80

²² Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidssrommet 1814-ca.1860, s. 81

²³ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidssrommet 1814-ca.1860, s. 86

²⁴ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidssrommet 1814-ca.1860, Oslo, 1974, s. 87

²⁵ Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 8 utg., Oslo 2006, s. 69

²⁶ Jens Arup Seip *Utsikt over Norges historie*, Bind 1: Tidssrommet 1814-ca.1860, Oslo, 1974, s. 62

stat», der både embetsmennene og byborgerskapet utgjorde eliter. Han mente at det var idealer og normer om lovstyre, rettferdighet, likebehandling og forutsigbarhet som dannet grunnlaget for måten embetsmennene forvaltet sitt politiske og ideologiske hegemoni på. Sejersted anlegger et interaksjonsperspektiv og vektlegger samhandling og interessefellesskap mellom politikere og samfunnsborgere. Han mente at embetsmennene søkte å tjene fellesskapet på tvers av ulike gruppers interesser.²⁷

Med sin forpliktelse overfor den borgerlige rettsstat ivaretok embetsmennene interessene til storbønder, redere og eiere av handelshus og industri. Embetsmennene bidro til frihandel og et statlig engasjement for samferdsel, og de bidro til avskaffelsen av privilegier. Dette tjente det nye borgerskapet og forretningsbøndene. Næringene ble åpnet for mange flere som før hadde vært stengt ute. Ifølge Rune Slagstad²⁸ iscenesatte embetsmennene en demokratisk kapitalisme. Mens Sejersted mente at staten var avpolitisert fra 1814 og utover, mener Slagstad at embetsmennene førte en aktiv politikk i hvert fall fra 1840. Slagstad er også uenig med Seip fordi han ser et politisk program og visjoner bak samferdselsrevolusjonen og er lite opptatt av maktmotiver. Embetsmennene initierte bygging av tidens nye kommunikasjoner (veier, kanaler, telegraf, dampskipsruter, jernbane), fjernet næringsreguleringer, åpnet handel og håndverk for mange, gikk inn for landbruksskolene og bedret finans- og forsikringsordningene for næringslivet.

Knut Mykland²⁹ gir en kortfattet forklaring i fem punkter på hvorfor embetsmennene kom til å få en så sentral rolle i det norske samfunnet over en lang periode.

1. I Norge fantes det ikke noen adel. Embetsmennene og borgerskapet utgjorde overklassen.
2. Embetet ga embetsmennene maktposisjoner både som kongens representanter og som allmuens representanter overfor kongen.
3. Embetet brakte inntekter som betydde at embetsmennene økonomisk og sosialt kom til å danne en herskerklasse sammen med borgerskapet.

²⁷ Francis Sejersted, *Demokrati og rettsstat*, *Historisk tidsskrift* 1979, s. 1–42, Francis Sejersted: *Det vanskelige frihet 1814–50*, bd. 10, Cappelen Norgeshistorie, Oslo, 1978, Teorien om politikken opphevelse. Svar til Per Maurseth og Jens Arup Seip, *Historisk tidsskrift* 1981, s. 306–323;

²⁸ Rune Slagstad, *De nasjonale strategier*, Oslo, 2001

²⁹ Embetsmannen og hennes roller, Statskonsult, Oslo 1997, s. 17; Knut Mykland i Ingrid Semmingsen mfl. *Norsk kulturhistorie* bind 3, Aschehoug, Oslo, 1983

4. Embetsmennene (i likhet med storborgerskapet) representerte en bokkultur i et samfunn hvor analfabetisme var sterkt utbredt.
5. Embetsmennene følte seg som en enhet som var knyttet sammen gjennom slektskap, kulturelt fellesskap og stillingen i staten, til tross for at de var spredt utover hele landet, og de opplevde Norge som en enhet, ett rike.

4.4 Overgangen til parlamentarismen fra 1884

Bøndene fikk etter hvert større innpass på Stortinget, og bondeopposisjonen ble stadig sterkere. Stortinget ble stadig mer bevisst på lovgivnings- og bevilgningsmyndigheten, og regjeringens virksomhet ble i økende grad underlagt regulering fra Stortingets side. Maktkampen toppet seg med spørsmålene om Kongen hadde veto i grunnlovssaker, og om regjeringen skulle gis adgang til Stortingets forhandlinger, et viktig element i Stortingets ambisjoner om å føre kontroll med regjeringens politikk. Stortinget vedtok fire ganger at statsrådene skulle ha adgang til Stortingets forhandlinger. Kongen nedla veto. Stortinget besluttet at vedtaket skulle gjelde som grunnlov uten sanksjon. Men regjeringen nektet å sette i verk beslutningen. I 1883–1884 fikk en stor opposisjon overtaket og knuste til slutt embetsmennenes regime, etter statsrådsaken, riksrett mot regjeringen Selmer og regjeringsskiftet. Stortinget hadde fått gjennomslag for at kongen måtte velge regjeringsmedlemmer etter Stortingets ønske. Dette betydde et gjennombrudd for parlamentarismen og slutten på embetsmannsstaten.³⁰

Dersom vi tenker på Stortinget som det demokratiske organet i 1814-strukturen, innebar overgangen til parlamentarisme ifølge Knut Mykland en tydelig forskyvning i demokratisk retning. Der hvor folket i utgangspunktet medvirket i kun én av statsmaktene, medvirket de nå både i den lovgivende og den utøvende, riktignok indirekte. Denne utviklingen er tradisjonelt blitt fremstilt som stortingsopposisjonens lange seiersgang mot embetsmannsveldet. Denne demokratiserende opposisjonen representerte en motkulturell bevegelse som hadde fått rotfeste hos bøndene og i distriktene, men ikke bare der. Ved å reise mer prinsipielle nasjonale spørsmål fant opposisjonen mot embetsmannsveldet en bredere sosial basis:

³⁰ Embetsmannen og hennes roller, Statskonsult, Oslo 1997, s. 20

lærere, prester, radikale akademikere, håndverkere og arbeidere.³¹

4.5 Stadig mer folkestyre, eller?

Innføringen av parlamentarismen og kulminasjonen av embetsmannsstaten er blitt sett på som en klar bevegelse i retning av et stadig mer utvidet folkestyre. Utvidet stemmerett og mulighet for representasjon ikke bare for bøndene, men også for dem som ikke var eiendomsbesittere, ble senere viktige elementer i en slik utvikling.

Etter 1905 befestet Stortinget sin posisjon som høyeste statsorgan. Hvis det ville bruke sin myndighet, kunne Stortinget få siste og avgjørende ord i nesten alle saker. Men regjeringen er ikke uten videre blitt svakere fordi om den er kommet i et politisk og juridisk avhengighetsforhold til Stortinget. Særlig når den har flertallet i ryggen, kan regjeringen operere friere enn regjeringene kunne før 1884.³²

Et aspekt ved maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen som har vært et tilbakevendende diskusjonstema, er ulikheten med hensyn til størrelsen på utredningskapasitet og tilgjengeligheten av spesialisert kompetanse. Statens virksomhet har økt, og mange saker er så komplekse at man må ha detaljert kunnskap for å forstå dem. Dette gir regjeringen et overtak fordi den disponerer over fagkunnskapen i departementene og direktoratene. Stortinget har ikke kapasitet eller ekspertise til å gå detaljert inn i alle saker regjeringsapparatet fremmer og tar standpunkt til. Dermed kan man si at Stortinget er i et faktisk avhengighetsforhold til regjeringen.³³ Partigruppene på Stortinget har fått utvidet sekretariatene sine for å jevne ut denne ubalansen noe.

Embetsmennene ble i lang tid rekruttert fra en liten elite der utdanning var langt mer utbredt enn i resten av befolkningen. Fra slutten av 1900-tallet har vi hatt en sterk økning i utdanningsnivået i befolkningen. Høyere utdanning er ikke lenger forbeholdt en smal elite. Norske studier av forvaltningen viser at byråkratenes utdanningsbakgrunn

er det kjennetegnet som særlig bidrar til å påvirke utfall i sakene. I den første maktutredningen skrev forskerne at forvaltningen utgjorde et internt og lukket arbeidsmarked der departementene hadde store sosialisings- og disiplineringsmuligheter.³⁴ Dette medvirket til at departementsansatte først og fremst var opptatt av å forsvare de institusjonene de var ansatt i, og de arbeidsoppgavene de var satt til å ivareta, altså et klart trekk av et institusjonsbyråkrati. Den siste maktutredningen fant langt på vei det samme. «Sosiale bakgrunnstrekk og eksterne karriereplaner ser ut til å bety mindre enn hvor de tilsatte er plassert i forvaltningsapparatet og hvilken profesjonstilknytning de har.»³⁵

Hvordan karakteriseres relasjonen mellom den politiske ledelsen og embetsverket i vår tid? I en artikkel i *Stat & Styring* i 2017 oppsummerte tidligere departementsråd Eva Hildrum slik:

«Flere saker det siste året tyder på at forholdet mellom embetsverk og politikere blir politisert. Partipolitikken siver inn over grensen til det som skal være et nøytralt og uavhengig embetsverk. Og det er naivt å tro at politikernes skal vokte grensen, det må embetsverket selv gjøre.»³⁶

I en artikkel i det samme tidsskriftet i 2014 skrev Fredrik Sejersted, som senere er utnevnt til regjeringsadvokat:

«Gjennom lang tid nå er departementenes rolle som «sekretariat» styrket, og lojalitetskravet fremmet på bekostning av krav om faglighet og nøytralitet. Hvis det får fortsette videre i samme retning, er vi på vei over i et annet system, der man legitimt vil kunne reise spørsmål om utskiftning av toppembetsverket etter regjeringsskifte, slik man kjenner fra en del andre land. Den veien er det neppe mange som ønsker å gå. Men da er det på tide å trekke en linje i sanden, og igjen hente frem de klassiske embetsidealene om faglighet, grundighet, rettssikkerhet og politisk nøytralitet.»³⁷

De to sitatene er eksempler på bekymrede stemmer, men mange vil også hevde at presset mot fag-

³¹ Andreas H. Hvidsten, *Politiske ideer – Norsk og vestlig politisk tenkning fra eneveldet til i dag*, Fagbokforlaget, Bergen 2022 s. 159; Stein Rokkan, *Numerisk demokrati og korporativ pluralisme, To beslutningskanaler i norsk politikk*, s. 68–71, i Bernt Hagtvatn (red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi*, Oslo, Universitetsforlaget

³² Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 8 utg., Oslo 2006, s. 70

³³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 8 utg., Oslo 2006, s.70

³⁴ Christensen, Lægreid og Zuna, *Makt og demokratiutredningens rapportserie*, rapport 26, januar 2001, pkt 1.4

³⁵ Christensen, Lægreid og Zuna, *Makt og demokratiutredningens rapportserie*, rapport 26, januar 2001, pkt.1.5

³⁶ Noen må vokte grensen | *Stat & Styring* (idunn.no) s.14

³⁷ Stat og styring, 2014: 1, s. 20, <https://www.statogstyring.no/>

ligheten ikke er sterkere nå enn det har vært tidligere.

Statskonsults rapport *Ja vel, statsråd?*³⁸ fra 2007 viste at politikere og embetsverk i større grad enn før jobbet som en del av samme lag, og at de følte seg bekvemme med det. Det så også ut til at flere befant seg i gråsonen mellom politikk og fag, og at relasjonene mellom politikere og embetsverk er flere og tettere, slik at det oftere kunne oppstå tvil om rolleavgrensningen for den enkelte. Statsrådene er blitt stadig mer opptatt av politikkformidling og trengte embetsverkets profesjonelle bistand til dette. Medias logikk syntes å slå mer og mer inn i politikkkutformingen, for eksempel ved at faglige innspill ble forenklet. Embetsverket kunne lett komme under krysspress og i tidsklemme. På den ene siden er det et økende tids- og ressursbehov, og på den andre siden er det et press om å gi rask respons med medievennlig timing og vinkling, uten at det ble tatt hensyn til fagavdelingenes behov for tid og mulighet til å kvalitetssikre og nyansere budskapet.³⁹

Embetsmennene bidro til at den nye staten og dens idealer ble konsolidert og styrket etter 1814 og utover. I striden som førte frem mot innføringen av parlamentarismen fra 1884, var embetsmennene imot den utvidede og styrkede formen for folkestyre som vant frem.

Bøndene fikk representanter på Stortinget og deltok politisk, stemmeretten ble utvidet og etter hvert fikk også arbeiderklassen mulighet for deltagelse, representasjon og politisk makt. Over tid tok embetsmennene til seg verdiene som var knyttet til et politisk system med bredere forankring i alle samfunnsgrupper. I dag blir embetsmenn ansett som viktige for ivaretagelsen av rettsstatsverdier og folkestyret.

Hvordan står det til med folkestyret i dag sett fra et overordnet perspektiv? Er det slik at utviklingen etter 1884 går videre, med en stadig utvidelse og fordypning av demokratiet? Eller er det tendenser til en bevegelse bort fra folkestyret?

I maktutredningens hovedkonklusjon fra 2003 heter det: «Den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer – er i tilbakegang.»

Men hvis folkestyret er i tilbakegang, er det da embetsmennene som vinner tilbake makt? Den siste Maktutredningen pekte på et annet og mer

sammensatt bilde. Hovedfunn i utredningen var at det har funnet sted en rettsliggjøring som innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økt betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Globalisering og europeisering innebærer at folkevalgt myndighet i de enkelte land blir redusert, til fordel for overnasjonale organer utad og utøvende makt, statlig forvaltning og sterke markedsaktører innad. Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering blir områder som tidligere var offentlig styrt, overlatt til markedsaktører. Politikere pendler mellom politikk, næringslivsledelse og informasjons- og lobbyvirksomhet. Denne elitesirkulasjonen har økt med «selskapiseringen» – fristilling og markedsretting – og bruk av organisasjonsformer som fører til at oppgaver som tidligere var mer direkte styrt av politiske myndigheter, er overført til foretak med en armlengdes avstand til det politiske domenet.⁴⁰

4.6 To hundre år uten vesentlige endringer av bestemmelsene

Knut Mykland⁴¹ var opptatt av at embetsmennene kom til å få en svært sentral rolle i det norske samfunnet over en lang periode. Han pekte blant annet på fraværet av en adel som viktig i den forbindelse. Den avgjørende rollen embetsmennene hadde som en integrerende, stabiliserende og moderniserende kraft i samfunnet – i statsbyggingen og nasjonsbyggingen utover på 1800-tallet – må også antas å ha vært viktig for den posisjonen embetsmennene fikk. Kanskje er oppfatningen av embetsmennenes viktige funksjon i det norske styringssystemet en viktig del av forklaringen på hvorfor man ikke har villet endre de formelle rammene rundt dem.

I 1966 ble det såkalte Stabelutvalget nedsatt. Innledningsvis i sin rapport redegjør utvalget om sin forståelse av mandatet. Det ble det vist til at Grunnloven § 22 hadde stått uforandret siden 1814, bortsett fra at det i 1911 hadde blitt innført en bestemmelse om avskjed ved oppnådd aldersgrense. Utvalget viste til at det i første halvdel av 1900-tallet var blitt foreslått en rekke endringer,

³⁸ Statskonsults rapport 2007:27

³⁹ Statskonsult rapport 2007:27, s. 2

⁴⁰ Maktutredningens hovedkonklusjoner – Det samfunnsvitenskapelige fakultet (uio.no)

⁴¹ Embetsmannen og hennes roller, Statskonsult, Oslo 1997, s. 17; Knut Mykland i Ingrid Semmingsen mfl. Norsk kulturhistorie bind 3, Aschehoug, Oslo, 1983

noen av dem til og med flere ganger. Men ingen av disse forslagene hadde blitt gjennomført. Videre ble det vist til at man «i de senere år» – for å redusere regjeringens arbeidsbyrde [i forbindelse med utnevninger] – hadde redusert antall embetsmenn sterkt. En lang rekke stillinger som før var embetsmenn, var omgjort til tjenestemannsstillinger.

Stabelutvalget pekte på at det i et moderne samfunn med rask ekspansjon relativt ofte kan være behov for omorganisering, og at det kunne reises tvil om de daværende reglene om forflytning av embetsmenn var hensiktsmessige. Utvalget mente at det var ønskelig å få utredet «ønskeligheten og betydningen av at visse av statens tjenestemenn utenom dommerstanden eventuelt har en særskilt beskyttet stilling overfor statsmakten».⁴²

Stabelutvalget avga 30. august 1971 sin innstilling om avskjedigelse mv. av embetsmenn. Med utgangspunkt blant annet i denne innstillingen ble

⁴² Innstilling om avskjedigelse m.v. av embetsmenn (Stabelutvalget), Justis og politidepartementet, 1971

det foreslått at embetsmenn og tjenestemenn på vesentlige områder skulle omfattes av en felles lov. På bakgrunn av dette ble det utformet flere forslag til endringer i Grunnloven. Ingen av disse forslagene fikk grunnlovsmessig flertall.⁴³ I 1992 vedtok Stortinget riktignok en endring i Grunnloven § 22 som åpnet for at embetsmenn, unntatt dommere, kan utnevnes på åremål.

Tjenestemannslovutvalget hadde ikke som mandat å vurdere endringer i bestemmelsene om embetsmenn. Da forslaget til en ny statsansattelov ble fremmet, ble reglene som fantes i tjenestemannsloven om embetsmenn, i all hovedsak videreført og dermed også den gjeldende rettstilstanden for embetsmenn.⁴⁴

En rekke stillinger er tatt ut av embetsmannsordningen siden 1814. Grunnloven har blitt språklig oppdatert, men bestemmelsene om embetsmenn er i hovedsak de samme i dag som i 1814.

⁴³ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, s. 57

⁴⁴ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, s. 58

Kapittel 5

Embetsmannsordningen i dag

5.1 Embetsmenn

I dette kapitlet gir Embetsmannsutvalget en overordnet orientering om embetsmannsordningen slik den er i dag og beskriver de viktigste bestemmelsene som regulerer forholdet mellom staten som arbeidsgiver og embetsmennene. For sammenligningens skyld omtales også regler som gjelder for øvrige arbeidstakere i staten.

I staten er det to hovedgrupper av arbeidstakere: embetsmenn og statsansatte, jf. statsansatteloven § 1 annet ledd¹. En embetsmann er en arbeidstaker som er utnevnt av Kongen i statsråd i et embete, eller som er konstituert av Kongen i statsråd i et embete. Embeter er oppgaver i staten som det er fastsatt i Grunnloven eller i alminnelig lov eller som kompetent statsmakt har bestemt, at skal organiseres som embeter. Embeter besettes ved at Kongen i statsråd utnevner en embetsmann til å utføre disse oppgavene. Alle andre arbeidstakere er statsansatte. Det gjelder også de arbeidstakerne som ansettes av Kongen i statsråd i en stilling som statsansatt, ofte omtalt som å beskikke. At statsansatte ansettes av Kongen i statsråd, medfører ikke at de blir embetsmenn.

Statistikk fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring viser at det i 2021 totalt var i overkant av 170 000 arbeidsforhold i staten.² Embetsmennene utgjør omkring 1800 av disse eller i overkant av 1 prosent.

Grunnloven forutsetter og gir eksempler på en rekke stillinger som skal være embeter.

5.1.1 De politiske embetsmennene

Grunnloven § 22 angir tre grupper av embetsmenn. Det er for det første de politiske embetsmennene som er omtalt i paragrafens første ledd,

¹ Statsansatteloven § 1 annet ledd: «Med embetsmann menes den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller er konstituert av Kongen i et embete. Med statsansatt menes i denne lov enhver arbeidstaker i staten som ikke er embetsmann.»

² Utviklingen i antall ansatte i staten | DFØ (dfo.no)

«[s]tatsministeren og statsrådets øvrige medlemmer samt statssekretærene». De to neste gruppene er embetsmennene i statsforvaltningen og i domstolene.

Statsministeren og statsrådene utgjør regjeringen, som står ansvarlig overfor og må gå av dersom den ikke har støtte i Stortinget. Statssekretærene går av sammen med regjeringsmedlemmene. Embetsmannsutvalget har lagt til grunn at de politiske embetsmennene faller utenfor oppdraget, og disse omtales ikke nærmere i dette kapitlet eller i utredningen ellers.

5.1.2 Avsettelige og uavsettelige embetsmenn

Embetsmennene i statsforvaltningen og i domstolene deles inn i to grupper, som gjerne omtales som de avsettelige og de uavsettelige embetsmennene. Skillet mellom dem følger av bestemmelser om avskjed og forflytning, regulert i Grunnloven § 22. Bestemmelsens første ledd omtaler dem som både kan avskjediges administrativt, det vil si ved vedtak av Kongen i statsråd, og ved dom. Dette er de såkalte avsettelige embetsmennene. Bestemmelsens annet ledd omtaler dem som bare kan avsettes ved dom, og som ikke kan forflyttes mot sin vilje, de såkalte uavsettelige embetsmennene.

De avsettelige embetsmennene er embetsmennene i departementene, statsforvalterne, regjeringsadvokaten, riksadvokaten og embetsmennene som sitter i den øverste ledelsen i Forsvaret. Til de uavsettelige embetsmennene hører embetsmennene i påtalemyndigheten, unntatt riksadvokaten, politi- og visepolitimestrene, embetsmenn i Forsvaret som ikke inngår i den øverste ledelsen, og i tillegg enkelte etatsledere samt alle dommerne i de alminnelige domstolene.

I 1814 utgjorde de uavsettelige embetsmennene den største gruppen, og Grunnlovens ordning og hovedregel er at embetsmenn er uavsettelige. I dag er de to gruppene omtrent like store. De to største embetsmannsgruppene er embets-

mennene i departementene og dommerne ved de alminnelige domstolene.

5.1.3 Embetsmenn i den utøvende makt og i domstolene

Embetsmannsordningen omfatter både embetene i den utøvende makt, statsforvaltningen, og dommerembetene. Reguleringen er i hovedsak felles for embetsmennene i de to ulike statsmakter.

Domstolene utgjør den tredje statsmakten og skal i sin dømmende virksomhet være uavhengig av de øvrige statsmakter. Det følger både av prinsippene om maktfordeling i Grunnloven, internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg, og sentrale rettssikkerhetsprinsipper. Når det gjelder denne gruppen av embetsmenn, skal reguleringen bidra til å styrke rettsstaten og sikre dommernes uavhengighet i behandlingen av hver enkelt sak.

Når det gjelder embetsmennene i statsforvaltningen, er det hensynet til folkestyret og ivaretagelsen av balansen mellom faglig uavhengighet, nøytralitet og lojalitet som skal sikres.

Det er dermed ulike hensyn som gjør seg gjeldende når embetsmannsordningen skal gjennomgås og vurderes for embetsmennene i de to statsmakter. Det får konsekvenser for denne utredningen. Embetsmannsordningen og den dømmende makt omtales derfor særskilt i et eget kapittel (kapittel 11).

5.1.4 Regulering av embetsmenn

Grunnloven inneholder flere bestemmelser som regulerer ansettelsesforholdet mellom embetsmennene og staten som arbeidsgiver. Det gjelder bestemmelser om utnevning i embetet, om stillingsvern, om fremgangsmåten ved avslutning av ansettelsesforholdet og om vilkårene for å bli utnevnt. Bestemmelsene i Grunnloven suppleres av annen lovregulering. Eksempler på annen relevant lovgivning er statsansatteloven, domstolloven, forsvarsloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven.

Statsansatteloven gjelder for embetsmenn der det er uttrykkelig angitt. Statsansatteloven ble vedtatt i 2017 og bygger på forslaget fra Tjenestemannslovutvalget, som ble oppnevnt i 2015. Utvalget, som skulle gjennomgå tjenestemannsloven, hadde ikke som en del av sitt mandat å vurdere embetsmannsordningen. Når det gjaldt embetsmenn, videreførte den nye loven i hovedsak reglene i tjenestemannsloven. Eldre proposisjo-

ner, innstillinger og dommer er dermed fremdeles relevante.

Embetsmennene var ikke omfattet av de to første tjenestemannslovene, hverken av loven av 1918 eller 1977. Med tjenestemannsloven av 1983 ble embetsmennene omfattet. Loven baserte seg på bestemmelsene i Grunnloven, og tjenestemannslovens bestemmelser ble gjort gjeldende for embetsmenn «der det er uttrykkelig sagt», jf. § 1. Før 1983 fantes det i tillegg enkelte bestemmelser om embetsmenn spredt rundt omkring i lovgivningen. Særlig bør straffelovens ikrafttredelseslov av 22. mai 1902 nr. 11 nevnes fordi lovens § 10 inneholdt avskjedsvilkår for embets- og bestillingsmenn, som var den tidligere betegnelsen på statsansatte. Utover dette var det sedvane, administrativ praksis og domstolsavgjørelser som regulerte embetsmennenes rettigheter.

5.1.5 Embetsvernet er kjernen i ordningen

Grunnloven sikrer embetsmennene uavhengighet av Kongen og regjeringen gjennom et særlig vern i stillingen. Det særlige stillingsvernet for embetsmenn følger av bestemmelser om avskjed og forflytning, som er regulert i Grunnloven § 22.

Grunnloven § 22 deler, som omtalt i punkt 5.1, embetsmennene inn i to grupper: de avsettelige og de uavsettelige embetsmennene.

Med stillingsvern menes de reglene som beskytter arbeidstakere mot at arbeidsgivere kan avslutte ansettelsesforholdet ved oppsigelse eller avskjed. Det omfatter bestemmelser om vilkårene for når arbeidsgiver kan avslutte ansettelsesforholdet, hvem som har myndighet til å gjøre det, og saksbehandlingsregler. Når det gjelder vilkårene for oppsigelse eller avskjed, skiller man normalt mellom forhold knyttet til den ansatte, for eksempel manglende kvalifikasjoner, og begrunnelser knyttet til forhold ved virksomhetene, for eksempel flytting eller sammenslåing.

Embetsmennenes stillingsvern er særlig knyttet til følgende forhold, som enten følger direkte av Grunnloven, eller som det er lagt til grunn at følger av Grunnloven:

- Opphør av arbeidsforholdet til en embetsmann kan bare skje ved avskjed og ikke ved oppsigelse hverken fra embetsmannen selv eller staten.
- Avskjed av uavsettelige embetsmenn må skje ved dom etter at Kongen i statsråd har reist sak om avskjed for domstolen, mens avskjed av avsettelige embetsmenn enten kan skje administrativt ved vedtak av Kongen i statsråd eller ved dom.

- Uavsettelige embetsmenn kan ikke forflyttes mot sin vilje.
- Avskjed kan ikke begrunnes i forhold ved virksomheten, og embetsmenn kan ikke avskjediges dersom embetet legges ned eller omorganiseres vesentlig.

Terskelen for å avslutte et embetsforhold fra statens side skal være høy.

Det er domstolene som er gitt myndighet til å avskjedige uavsettelige embetsmenn. I en rettssak prøves alle sider ved spørsmålet om hvorvidt vilkårene for avskjed foreligger. Dette gir en særlig trygghet for at usaklige hensyn eller vilkårlighet ikke ligger til grunn for avskjedigelsen.

At stillingsvernet er forankret i Grunnloven og ikke kun i alminnelig lov, er også betydningsfullt. Alminnelig lov kan endres av et flertall i Stortinget, mens endringer av Grunnloven krever to tredjedels flertall. Videre må grunnlovsendringer foreslås før, men vedtas etter, et stortingsvalg, jf. Grunnloven § 121. Forankringen i Grunnloven gir dermed beskyttelse også mot den lovgivende makt.

I motsetning til embetsmenn kan statsansatte både sies opp og gis avskjed. Oppsigelsesgrunnlagene er knyttet både til forhold ved virksomheten og til forhold ved den statsansatte, jf. statsansatte-loven §§ 19 og 20. Statsansatte kan gis avskjed administrativt med hjemmel i statsansatteloven § 26 som gir en uttømmende liste over avskjedsgrunnlagene. Avskjedsgrunnlagene er knyttet til forhold ved den statsansatte.

I punkt 5.5 nedenfor drøftes avskjedsvilkår og fremgangsmåten for å avslutte ansettelsesforholdet for embetsmenn og statsansatte.

5.2 Oversikt over dagens embeter

5.2.1 Innledning

Grunnloven forutsetter at det skal finnes en embetsstand, men den gir begrenset veiledning om hvilke stillinger som skal være embeter. Grunnloven § 22 nevner enkelte bestemte embeter: «embetsmenn som er ansatt ved statsrådets kontorer eller ved diplomatiet eller konsulatvesenet, sivile overøvrighetspersoner, sjefer for regimenter og andre militære korps, kommandanter på festninger og høystbefalende på krigsskip».

Hvilke stillinger som er embeter, følger for øvrig av ulike rettsgrunnlag. Grunnloven er tradisjonelt forstått slik at de høyeste stillingene i staten sentralt og regionalt samt dommerstillinger skal organiseres som embeter. For mange stillin-

ger er dette regulert i lov. Her kan nevnes politiloven § 19, hvor det fremgår at politimestere og visepolitimestere utnevnes som embetsmenn, mens politidirektøren og assisterende politidirektør beskikkes av Kongen, det vil si de ansettes som statsansatte. Sjefen for Økokrim skal også utnevnes som embetsmann. Stillinger som er embeter, kan også gå frem av statens egne reglementer. Reglement for personalforvaltningen i departementene og Reglement for personalforvaltningen i utenriksstjenesten bestemmer at følgende stillinger i departementene er embeter: departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef, avdelingsdirektør, underdirektør og lovrådgiver. Enkelte embeter har eksistert i så lang tid at praksis tilsier embetsmannstatus, for eksempel riksarkivar og nasjonalbibliotekar.

Antall embeter er over tid redusert. Flere stillinger som tidligere var embeter, er senere omgjort til tjenestemanns-/statsansattstillinger. Det gjelder for eksempel øverste leder for tolletaten og senere fylkeslegeembetene. En stor gruppe som tidligere var embetsmenn, er profesorene. Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven) trådte i kraft i 1990. Siden den gang har professorene ved universitetene og de statlige høyskolene vært ansatt som tjenestemann og nå statsansatte. Personer med viktige stillinger, for eksempel direktøren for arbeids- og velferdsetaten, direktøren for skatte-taten, direktørene for ulike tilsyn og noen av ombudene, er ikke embetsmenn, men statsansatte som er ansatt, eller beskikket, av Kongen i statsråd.

Årsaken til at disse embetene ble omgjort til ordinære stillinger, ligger trolig i to forhold. For det første var det frem til 1992 ikke adgang til å benytte åremål i embeter. Dersom man ønsket å benytte åremål i en stilling som var et embete, måtte man først vente til stillingen ble ledig, og deretter gjøre den om til en tjenestemannsstilling. For det andre er en embetsutnevning en relativt omfattende prosess. For å unngå dette og for å redusere omfanget av saker som må behandles i statsråd, har nok en del stillinger blitt omgjort til ordinære stillinger. Stang Lund viser til rundskriv av 30. januar 1960 fra Statsministerens kontor til departementene der det ble fremholdt at det var ønskelig med en reduksjon av de stillingene som nødvendiggjorde statsrådsbehandling.³ Se også ovenfor om professoratene. For å oppnå dette må ansettelsesmyndigheten for stillingen ikke legges

³ Eilert Stang Lund: Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn, s. 3

til Kongen i statsråd, men for eksempel til det aktuelle departementet eller til et styre for virksomheten. Følgen av dette er uansett at antall embeter er blitt redusert, men med varierende praksis mellom de forskjellige departementene. Innehavere av embeter som er blitt omgjort, er imidlertid ikke blitt berørt. De har beholdt embetsmannstatusen og stillingens lønn og tittel. Tallet på embetsmenn har derfor sunket relativt langsomt.

5.2.2 Antall embetsmenn i 2022

Høsten 2022 innhentet og sammenstilte Embetsmannsutvalget data fra Statsministerens kontor og departementene for å få en samlet oversikt over embetene og antall embetsmenn.

Totalt rapporterte departementene inn 1895 embetsmenn per 2022. Blant disse er 68 politiske embetsmenn: statsministeren, statsråder og stats-

sekretærer. I tillegg er det 4 proster som ble utnevnt etter den tidligere kirkeordningen, men som har beholdt tittel og status. Disse er tatt ut av oversikten nedenfor. I domstolene, ved Statsministerens kontor og departementene og i statsforvaltningen for øvrig er det dermed 1823 embetsmenn. Av disse er 892 avsettelige og 931 uavsettelige. Det er 975 menn og 838 kvinner.

Materialet viser også at det er om lag 90 embetsmenn som ikke utfører oppgaver som normalt tilligger embetet. Tilnærmet hele denne gruppen er embetsmenn i departementene.

5.2.3 Oversikt over embeter

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de ulike embetene, antall embetsmenn og kjønnsfordelingen, om embetsmennene er avsettelige eller uavsettelige, om de er utnevnt på åremål, og hjemmelsgrunnlaget for embetet.

Oversikt over embeter

<i>Politiske embetsmenn</i>	<i>Antall embetsmenn – 1) avsettelige (A) eller uavsettelige (U) 2) kjønn</i>			<i>Åremål</i>	<i>Hjemmel</i>
	<i>Totalt</i>	<i>Kvinner</i>	<i>Menn</i>		
statsminister	1 A		1		Grl. § 22 første ledd
statsråder	18 A	9	9		
statssekretærer	49 A	23	26		

<i>Embetsmenn ved Statsministerens kontor og i departementene</i>	<i>Antall embetsmenn - 1) avsettelig (A) eller uavsettelig (U) 2) kjønn</i>			<i>Åremål</i>	<i>Hjemmel</i>
	<i>Totalt</i>	<i>Kvinner</i>	<i>Menn</i>		
departementsråd (inkludert regjeringsråd, finansråd og utenriksråd)	16 A	9	7		Reglement for personalforvaltningen i departementene § 2 bokstav c ¹
ass. departementsråd	6 A	2	4		
ekspedisjonssjefer	98 A	42	56		
avdelingsdirektører	418 A	216	202		
underdirektører	206 A	122	84		
lovrådgiver	20 A	15	5		

Embetsmenn i departementenes underliggende etater	Antall embetsmenn			Åremål	Hjemmel
	1) avsettelig (A) eller uavsettelig (U)				
	2) kjønn				
	Totalt	Kvinner	Menn		
Statsministerens kontor					
regjeringsadvokaten	1 A		1		instruks for regjerings- advokaten fastsatt ved kgl.res. av 9. mai 1962 ²
Arbeids- og inkluderingsdepartementet					
Arbeidsretten	3 U	2	1		arbeidstvistloven § 37
leder					
nestleder					
dommer					
Trygderetten	5 U	3	2		trygderettsloven § 3
leder/avdelingdirektører					
Rettsmedlemmer	24 U	9	15		trygderettsloven § 3
Meddommere	19 U	14	5		trygderettsloven § 3
Kommunal- og distriktsdepartementet					
direktør for datatilsynet	1 U	1		6 + 6 år	personopplysningsloven § 20 annet ledd
statsforvaltere	10 A	4	6	6 + 6 år	statsansatteloven § 14 fjerde ledd, Grl. § 22 første ledd
Forsvarsdepartementet					
forsvarssjefen	1 A		1		Grl. § 22 første ledd
sjef for Forsvarsstaben	1 A	1			
sjef for Forsvarets operative hovedkvarter	1 A		1		
sjef for Militærmisjonen i Brussel	1 A	1			
sjef Etterretnings-tjenesten	1 A		1		
sjef Hæren	1 A		1		
sjef Luftforsvaret	1 A		1		
sjef Sjøforsvaret	1 A		1		
sjef Heimevernet	1 A	1			
generalmajor	9 U	2	9		Grl. § 22 annet ledd
brigader/ flaggkommandør	51 U	2	49		
Helse- og omsorgsdepartementet					
direktør for Statens helsetilsyn	1 U		1	6 + 6 år	helsetilsynsloven § 3 annet ledd
fylkesleger	9 U	3	6		tidligere helsetilsynsloven § 1 tredje ledd

Embetsmenn i departementenes underliggende etater	Antall embetsmenn			Åremål	Hjemmel
	1) avsettelig (A) eller uavsettelig (U)				
	2) kjønn				
	Totalt	Kvinner	Menn		
Justis- og beredskapsdepartementet					
generaladvokaten	1 U	1			straffeprosessloven § 472 ³
leder for Kommisjonen for gjen- opptakelse av straffesaker	1 U	1		7 år ⁴	straffeprosessloven § 395 annet ledd
politimester	13 U ⁵	6	7	6 + 6 år	politiloven § 19 annet ledd
visepolitimester	12 U	3	9	6 + 6 år	politiloven § 19 annet ledd
riksadvokaten	1 A		1		straffeprosessloven § 56 første ledd ⁶ , Grl. § 22 første ledd
ass. riksadvokat	1 U		1		straffeprosessloven § 56 tredje ledd
førstestatsadvokat	25 U	12	13		straffeprosessloven § 57
statsadvokat	84 U	39	45		straffeprosessloven § 57
førstestatsadvokat Økokrim	10 U	3	7		straffeprosessloven § 57
statsadvokat Økokrim	5 U	2	3		straffeprosessloven § 57
sjef for Spesialenheten for politisaker	1 U		1		ingen klar hjemmel ⁷
ass. sjef for Spesialenheten for politisaker	1 U	1			påtaleinstruksen kap. 34
sjef for Økokrim	1 U		1	6 + 6 år	politiloven § 19 tredje ledd
ass. sjef for Økokrim	1 U		1	6 + 6 år	er statsadvokat ⁸
dommere i Høyesterett	20 U	9	11		domstolloven § 55 første ledd
direktøren i Høyesterett	1 U	1			domstolloven § 61 første ledd
dommere i lagmannsrettene	177 U	75	102		domstolloven § 55
dommere i tingrettene	368 U	179	189		domstolloven § 55
dommere i jordskifterettene	81 U	15	66		domstolloven § 55
leder for Kriminalomsorgs- direktoratet	1 U	1			straffegjennom-føringsloven § 5 annet ledd
Kultur- og likestillingsdepartementet					
riksarkivar	1 U	1	1		praksis; Grl. § 22 annet ledd
nasjonalbibliotekar	1 U		1		praksis; Grl. § 22 annet ledd
likestillings- og diskriminerings- ombudet	1 U		1	6 år	diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd

<i>Embetsmenn i departementenes underliggende etater</i>	<i>Antall embetsmenn</i>			<i>Åremål</i>	<i>Hjemmel</i>
	<i>1) avsettelig (A) eller uavsettelig (U)</i>				
	<i>2) kjønn</i>				
	Totalt	Kvinner	Menn		
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i>					
direktør for Dagligvaretilsynet	1 U		1		lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 11 fjerde ledd
leder for Konkurranseskjennemnda	1 U	1		6 + 6 år	konkurranseloven § 36 annet ledd
<i>Utenriksdepartementet</i>					
ambassadører	87 A	32	55		utenriktjenesteloven § 3 sjette ledd
generalkonsuler	9 A	7	2		utenriktjenesteloven § 3 sjette ledd

¹ I Supplerende reglement for personalforvaltningen i utenriktjenesten (fastsatt i Utenriksdepartementet 10. mai 2019) § 2 første ledd bokstav c går det frem at embete er stilling som underdirektør og høyere linjelederstilling i departementet. Utenriktjenesteloven regulerer hvilke stillinger ved utenriksstasjon som er embeter, p.t. ambassadør og generalkonsul.

² Kongelig resolusjon av 16. september 1825 omhandlet avskjed av regjeringsadvokat Jonas Anton Hielm. Her la man til grunn at regjeringsadvokaten var omfattet av begrepet embetsmann ved regjeringens kontorer, det vil si en avsettelig embetsmann etter Grunnloven § 22 første ledd. Stortingets protokollkomité var ikke enig i regjeringens syn, men la til grunn at Hielm var en uavsettelig embetsmann, omfattet av Grunnloven § 22 annet ledd (*Stortingsforhandlinger 1827 V*, s. 459). Dette er blant annet omtalt i Østlids avhandling *Det offentlige adgang til å avskjedige embets- og tjenestemenn* (publisert i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1940) s. 72–73, med henvisninger. Jf. også Aschehoug, *Statsforfatning II*, s. 457. Videre i *Innstilling om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn*, avgitt 30. august 1971, særskilt vedlegg av komiteens sekretær Eilert Stang Lund, s. 22, 30–32, 51 og 60. Det er også omtalt i Bjørnaraa, Gaard og Selmer, *Norsk tjenestemannsrett*, s. 105. Det har i praksis vært lagt til grunn at regjeringsadvokaten er en avsettelig embetsmann, også av regjeringsadvokaten selv, jf. tidligere regjeringsadvokater Georg Lous i Rt. 1916 s. 225 (på s. 235) og Hans M. Michelsen i Lov og Rett 1966 s. 284–87 (på s. 286).

³ *Innstilling om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn*, avgitt 30. august 1971, s. 10 og særskilt vedlegg til innstillingen av komiteens sekretær Eilert Stang Lund s. 22 og 30 viser til at militær straffelov (1902) § 55 første ledd fastsatte at generaladvokaten var en avsettelig embetsmann. Henvisningene skal muligens være til militær rettergangslov (1900) § 55. Senere lovgivning er upresis. Militær disiplinærlov (1988) § 46 første ledd: «Generaladvokaten utnevnes etter reglene i straffeprosessloven § 472 første ledd.» Straffeprosessloven § 472 første ledd: «Generaladvokaten er embetsmann og utnevnes av Kongen. Generaladvokaten skal ha de samme kvalifikasjoner som bestemt for riksadvokaten (jf. § 56).» Straffeprosessloven § 56 første ledd: «Riksadvokaten er embetsmann. Han må ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. I forhold til regelen i Grunnloven § 22 betraktes han som overøvrighet. Domstolsloven § 235 gjelder tilsvarende.» Riksadvokaten er uttrykkelig en embetsmann som er omfattet av Grunnloven § 22 første ledd, jf. straffeprosessloven § 56 første ledd annet punktum. Tidligere var det også klart at generaladvokaten var avsettelig. Etter endringer i lovverket er dette ikke lenger klart. Justis- og beredskapsdepartementet mener nå at generaladvokaten er en uavsettelig embetsmann.

⁴ Utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på syv år uten adgang til gjenutnevning.

⁵ Tolv politidistrikter og en utnevnt politimester som har beholdt tittel og status.

⁶ Straffeprosessloven § 56 første ledd definerer riksadvokaten som sivil overøvrighet etter Grunnloven § 22 første ledd. Tilsvarende var bestemt i straffeprosessloven (1887) § 73 første ledd.

⁷ Følgende fremgår av NOU 2009: 12 på s. 50: «Sjef og assisterende sjef for Spesialenheten er ikke ansatt av justisdepartementet, men er utnevnt ved kongelig resolusjon.» Følgende fremgår av Ot.prp. nr. 96 (2002–2003) på s. 18: «Departementet foreslår at det sentrale organets leder gis påtalekompetanse for alle SEFO-sakene der statsadvokaten etter straffeprosessloven § 67 sjette ledd har påtalekompetanse i dag, dvs. i alle saker der ikke påtalespørsmålet etter straffeprosessloven §§ 64 og 65 hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten.» Sjefen har dermed påtalekompetanse tilsvarende statsadvokater (som er embetsmenn, jf. straffeprosessloven § 57 første ledd).

⁸ Både sjefen og assisterende sjef for Økokrim er førstestatsadvokater og utgjør toppledelsen ved et statsadvokatembete.

5.3 Utnevningen etablerer ansettelsesforholdet

5.3.1 Utnevning av Kongen i statsråd

Grunnloven § 21 fastsetter at Kongen, etter å ha hørt sitt statsråd, utnevner alle sivile og militære embetsmenn. I dag betyr det at Kongen i statsråd formelt utnevner embetsmenn. Grunnloven § 21 innebærer både at Stortinget ikke kan gripe direkte inn i regjeringens myndighetsutøvelse, og at kompetansen til å utnevne fast i embeter ikke kan delegeres. Det følger dessuten av Grunnloven § 28 at «[i]nnstillinger om embetsutnevnelser og andre saker av viktighet» skal fremmes og behandles i statsrådet. Sakene forberedes i det departementet utnevningen hører under, og fremmes til statsråd av den aktuelle statsråden.

Grunnloven krever ikke at andre ansettelser skal skje i statsråd. Utgangspunktet er likevel at statsansatte ansettes av Kongen. I praksis er ansettelsesmyndigheten delegert til et departement, ett eller flere ansettelsesråd eller et styre for en virksomhet eller en gruppe av virksomheter, jf. statsansatteloven § 6.

I henhold til statsansatteloven § 2 skal fagdepartementet bestemme hvilke «statsansatte som skal ansettes av departementet eller beskikkes av Kongen». I retningslinjene Om Kongen i statsråd – Forberedelse av saker til statsråd heter det: «I henhold til praksis er det bare ansettelse i de høyeste og mest ansvarsfulle topplederstillingene som behandles i statsråd, fordi de anses som 'saker av viktighet' etter Grunnloven § 28.»⁴ Disse blir likevel ikke embetsmenn.

I systematikken til statsansatteloven er begrepene *utnevne*, *utnevner* og *utnevnt* forbeholdt embetsmenn. Dette medfører at når det for eksempel står i en lovtekst at «Dagligvaretilsynet ledes av en direktør utnevnt av Kongen i statsråd»⁵, så forstås det slik at direktøren for Dagligvaretilsynet er en fast utnevnt embetsmann.

5.3.2 Særlig om domstolene

Dommere i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene, jordskifterettene og Utmarksdomstolen for Finnmark utnevnes av Kongen i statsråd etter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere. Utnev-

ningssakene fremmes av justis- og beredskapsministeren, som ansvarlig fagstatsråd.

Innstillingsrådet er et eksternt, selvstendig og uavhengig organ som ikke kan instrueres av andre. Innstillingsrådet skal ivareta de generelle prinsippene som gjelder for utnevninger og ansettelser i staten, men det skal også ivareta en del særlige hensyn og prinsipper som følger av domstolenes stilling i samfunnet. Innstillingsrådets medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på fire år med adgang til gjenoppnevning for én periode.⁶

5.3.3 Kvalifikasjonsprinsippet og offentlig kunngjøring

Kvalifikasjonsprinsippet og kravet om offentlig kunngjøring av stillinger gjelder for embeter på samme måte som for alle andre stillinger i staten, jf. statsansatteloven §§ 3 og 4. Dette skal sikre at det blir bred konkurranse om embetene, og at den best kvalifiserte søkeren blir utnevnt.

Hensikten med kvalifikasjonsprinsippet er å sikre legitimiteten og tilliten til beslutningsprosessen i forvaltningen samt å hindre at det tas utenforliggende hensyn ved ansettelser. Det som skal vektlegges, er objektive og dokumenterbare forhold som utdanning og erfaring samt subjektive forhold som gjelder personlige egenskaper hos søkeren. Det er vilkårene i kunngjøringsteksten samt eventuelle lovfestede vilkår søkerne skal vurderes opp mot.

Offentlig kunngjøring av ledige embeter og stillinger er hovedregelen i staten. Dette skal sikre en bredest mulig rekruttering og ivareta kvalifikasjonsprinsippet. Det er antatt at en reell konkurranse om stillingene i staten er nødvendig for å opprettholde den generelle tilliten til staten.

Det finnes imidlertid noen unntak fra det ovenstående. Ett eksempel er at det i personalreglementet for utenriksstjenesten er fastsatt at ledige embeter eller stillinger kan kunngjøres bare internt eller i bestemte virksomheter, og at kunngjøring helt kan unnlates i særlige tilfeller. Hjemmel for dette unntaket er gitt i statsansatteloven § 4 annet ledd. Begrunnelsen er at det ikke uten videre kan sies at dette er ledige stillinger siden arbeidstakere som allerede er fast eller midlertidig ansatt i Utenriksdepartementet, det vil si ved en utenriksstasjon eller i Norad, skal fylle stillingene gjennom en egen rotasjonsordning.

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen krav til kunngjøring av ledige stillinger eller noe kvalifika-

⁴ Om kongen i statsråd – Forberedelser av saker til statsråd. (retningslinjer) (2021) (regjeringen.no)

⁵ Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 11 fjerde ledd

⁶ Innstillingsrådet for dommere (domstol.no)

sjonsprinsipp ved ansettelser. Like fullt legger offentlig sektor for øvrig kvalifikasjonsprinsippet og kravet til offentlig kunngjøring til grunn. I privat sektor bestemmer arbeidsgiver hvordan ansettelser i virksomheten skal gjennomføres, og de står fritt til å ansette hvem de vil, med de begrensninger som følger av likestillings- og diskrimineringsloven.

5.3.4 Villkår for å bli utnevnt i et embete

For å sikre embetsmennenes tilknytning til Norge er det i Grunnloven § 114 for det første slått fast at bare norske borgere som «taler landets språk», kan utnevnes i embeter. I tillegg gjelder det krav om såkalt innfødsrett.

Innfødsretten⁷ ble innført ved en forordning i 1776 og videreført i Grunnloven. Innfødsrett har en person som «er født i riket av foreldre som på det tidspunkt var norske statsborgere», jf. Grunnloven § 114 bokstav a, eller som «er født i utlandet av norske foreldre som på den tid ikke var statsborgere i noe annet land», jf. Grunnloven § 114 bokstav b. Grunnloven likestiller personer som har oppholdt seg i Norge i minst ti år, med personer med norsk innfødsrett. Stortinget kan også gi en person innfødsrett ved særskilt vedtak, jf. Grunnloven § 75 bokstav m.

I Grunnloven § 114 annet ledd er det åpnet for unntak fra disse kravene for «lærere ved Universitetet og de lærde skoler, til leger og til konsuler på fremmede steder». Disse unntakene er for øvrig ikke lenger relevante i og med at ingen av disse utnevnes til embetsmenn i dag.

Kravene til embetsmenn i Grunnloven § 114 har ikke vært ansett som uttømmende. Grunnloven § 91 stiller for eksempel krav om at ingen kan utnevnes til dommer i Høyesterett før de har fylt 30 år. Det er også flere eksempler på at lovgivningen stiller spesifikke krav, for eksempel domstoloven, og det er lagt til grunn at det kan gis bestemmelser i lov for å utfylle Grunnloven på dette punktet. Det stilles blant annet krav om at personer som skal utnevnes til bestemte embeter, må ha embetseksamen eller mastergrad.

Tidligere måtte alle som ble utnevnt til embetsmann, avlegge ed eller forsikring om at de ville vise konstitusjonen og kongen lydighet og troskap. Dette måtte gjøres før embetsbrev (bestalling) ble utferdiget av Statsministerens kontor, og før embetet ble tiltrådt. Lydighets- og troskapsplikten følger nå direkte av Grunnloven

§ 21, og kravet om å avlegge embetsed eller forsikring er opphevet.

Statsansatte er ikke underlagt de samme kravene som i Grunnloven § 114.

5.3.5 Midlertidig utnevning av embetsmenn

Hovedregelen i norsk arbeidsliv og i staten er fast ansettelse. Formålet med dette er å ivareta arbeidstakernes stillingsvern, som kunne ha blitt undergravd dersom arbeidsgiverne fritt kunne opprette midlertidige stillinger. Når det gjelder embetsmenn og statsansatte, er hovedregelen om fast ansettelse slått fast i statsansatteloven.⁸ Unntak fra regelen om fast utnevning og ansettelse krever hjemmel i lov.

I statsansatteloven brukes begrepet *konstituere* om å utnevne en embetsmann midlertidig. Statsansatteloven § 14 første ledd bokstav a til c gir hjemmel for at embetsmenn kan konstitueres i særlige tilfeller. Disse er «når embetsmannen bare trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag», jf. bokstav a, «når embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret», jf. bokstav b, eller «når embetsmannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar)», jf. bokstav c. Videre fastsettes det at embetsmannen kan konstitueres «for en periode på inntil seks måneder» av andre grunner, jf. bokstav d. I stedet for konstitusjon med hjemmel i bokstav b kan utnevningen skje med «forbehold om at embetsmannen må finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde som senere blir fastlagt», jf. § 14 annet ledd.

Statsansatte kan i hovedsak ansettes midlertidig på det samme grunnlaget som embetsmennene kan konstitueres på, jf. § 9 første ledd. Men statsansatteloven har ikke hjemmel for å ansette statsansatte midlertidig slik den har for å konstituere embetsmenn «når embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret». Tjenestemannsloven hadde en tilsvarende hjemmel, men den ble ikke videreført i statsansatteloven. Begrunnelsen for det var blant annet ønsket om harmonisering med arbeidsmiljøloven.

Statsansatte kan i tillegg ansettes midlertidig i praksisarbeid eller i utdanningsstillinger, jf. statsansatteloven § 9 første ledd bokstav c og d. Dette er uansett ikke embeter og dermed ikke relevant for embetsmenn.

⁷ Innfødsrett er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, s. 23.

⁸ Statsansatteloven § 9 om statsansatte og § 14 om embetsmenn

Det er Kongen i statsråd som har myndighet til å konstituere en embetsmann. Sedvane tillater imidlertid at et departement konstituerer når det gjelder kortvarige, midlertidige besettelser av embeter under sykefravær eller ledighet. Slik departementskonstitusjon må ikke strekke seg utover ett år. Etter praksis gjelder adgangen til departementskonstitusjon både for embeter i departementene og i underliggende virksomheter. En konstitusjon medfører ikke at den konstituerte får den samme rettsstillingen som en utnevnt embetsmann. Det vises for eksempel til statsansatteloven § 18 og Grunnloven § 23 om bibehold av tittel og rang. Dersom det foreligger en departementskonstitusjon, regnes ikke stillingsinnehaveren som embetsmann, jf. statsansatteloven § 1 annet ledd.

5.3.6 Åremål

Et annet unntak fra hovedregelen om fast ansettelse er ansettelse på åremål. Åremål innebærer at arbeidstakeren settes i en definert og klart avgrenset tidsperiode for å utføre arbeidsoppgaver som i utgangspunktet er faste. At oppgavene er faste, skiller åremål fra konstitusjon og andre midlertidige stillinger. Både embetsmenn og statsansatte kan utnevnes eller settes på åremål.

I 1992 vedtok Stortinget en endring av Grunnloven § 22 som åpnet for at embetsmenn, unntatt dommere, kan utnevnes på åremål når dette er hjemlet i lov.⁹ Det er for eksempel gitt hjemmel for å utnevne statsforvaltere på åremål i statsansatteloven § 14 fjerde ledd. I tillegg er det gitt hjemmel for å utnevne følgende embeter på åremål: lederen av Gjenopptakelseskommisjonen (straffeprosessloven § 395 annet ledd), politimestere og visepolitimestere (politiloven § 19 annet ledd), direktøren for Datatilsynet (personopplysningsloven § 20 annet ledd), lederen av Konkurransklagenemnda (konkurransloven § 36 annet ledd), direktøren for Statens helsetilsyn (helse-tilsynsloven § 3 annet ledd) og likestillings- og diskrimineringsombudet (diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd).

Av § 6 annet ledd i forskrift til statsansatteloven går det frem at åremålsperioden skal være seks år. Ansettelsen kan gjentas én gang for hver embetsmann i samme embete og bare etter at embetet er kunngjort på nytt. Det kan fastsettes avvik fra åremålsperiodens lengde i særlige tilfeller. Likestillings- og diskrimineringsombudet

utnevnes for en periode på seks år og lederen av Gjenopptakelseskommisjonen for en periode på syv år. I disse embetene er det ikke adgang til gjenutnevning.¹⁰

Statsansatteloven § 10 gir bestemmelser om åremål for statsansatte. Først og fremst kan åremål benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak, jf. § 10 første ledd. En rekke lover bestemmer at den øverste lederen for statlige virksomheter skal settes på åremål. Det gjelder for eksempel barneombudet og direktøren for Finanstilsynet.¹¹ Også andre ansatte enn øverste leder kan med hjemmel i lov settes på åremål. Ett eksempel er stillinger innenfor universitets- og høyskolesektoren, der både ledere på lavere nivåer og forskerstillinger settes på åremål, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-4. Derneft følger det av statsansatteloven § 10 annet ledd at departementene kan bestemme at øverste leder i en underliggende virksomhet skal settes på åremål. Videre kan åremål, etter paragrafens første ledd, også benyttes «når rikets sikkerhet krever det, eller når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon».

Utnevningen av embetsmenn på åremål beskrives nærmere i kapittel 10.

5.4 Endringer i arbeidsforholdet

5.4.1 Innledning

Staten vil over tid ha behov for å gjennomføre endringer i organisering og oppgavefordeling for å ta hensyn til politiske prioriteringer, møtekomme nye krav og forventninger fra innbyggerne og følge opp den teknologiske utviklingen. Slike endringer kan påvirke en virksomhet internt, eller de kan føre til at virksomheten flyttes, deles opp eller overføres til eller slås sammen med en annen statlig virksomhet, eller til at nye virksomheter etableres for å løse nye oppgaver. Slike prosesser vil ofte ha konsekvenser for ansatte, både embetsmenn og statsansatte. Utgangspunktet i statsansatteloven er at ansatte må «finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og ansvar», jf. statsansatteloven § 16. For embetsmenn gjelder særlige regler. Nedenfor gis en kort orientering om reglene som gjelder for embets-

¹⁰ Se diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd og straffeprosessloven § 395 annet ledd.

¹¹ Se lov om barneombud (barneombudsloven) § 2 og lov om tilsynet med finansforetak mv. (finansstilsynsloven) § 2 annet ledd.

⁹ Innst. O. nr. 120 (1992–93)

menn ved endringer i arbeidsoppgaver og ansvar. Omorganiseringer, endringer i arbeidsoppgaver og forflytningsforbudet for embetsmenn vurderes i punkt 9.3.

5.4.2 Forflytningsforbudet

De embetsmennene som bare kan avskjediges ved dom, er også omfattet av forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 annet ledd. Forflytningsforbudet innebærer at embetsmenn ikke kan forflyttes uten at de samtykker til det. Forflytningsforbudet omfatter både geografiske endringer og endringer knyttet til oppgaver og ansvar. Det innebærer imidlertid ikke at en embetsmann kan motsette seg og hindre at et embete avvikles eller omorganiseres, forutsatt at det er en reell og saklig begrunnet omstilling og ikke et forsøk på å fjerne en bestemt embetsmann. Når det gjelder geografiske endringer, er det lagt til grunn at en embetsmann må finne seg i at kontorstedet flyttes innenfor vedkommendes embetsdistrikt. Videre må embetsmannen akseptere endringer i embetsdistriktets utstrekning innen rimelige grenser.

Det finnes rettspraksis som viser at en embetsmann må finne seg i enkelte endringer mot erstatning, jf. for eksempel Rt. 1874 s. 609 f. Saken gjaldt en skattefogd som mot erstatning måtte finne seg i en betydelig utvidelse av antall forretninger og et økt ansvar ved at betydelige pengesummer ble stilt under hans forvaltning.

Med bakgrunn i denne dommen er det i senere tid lagt til grunn at myndighetene i praksis har relativt stor frihet til å foreta «forflytninger» i form av å pålegge en embetsmann andre oppgaver dersom dette anses som nødvendig. Selv om omleggingen vil medføre en økt arbeidsbyrde for embetsmannen, kan den gjennomføres dersom vedkommende holdes økonomisk skadesløs. Hvor langt man kan gå i å pålegge en embetsmann nye og til dels andre oppgaver og ansvar, gir rettspraksis ikke noe entydig svar på. Det er nå støtte til at forbudet mot forflytning i Grunnloven § 22 annet ledd ikke er til hinder for at en embetsmann pålegges nye oppgaver så lenge de er av samme art som dem embetsmannen har hatt tidligere.

Hvis en embetsmann blir pålagt oppgaver som i realiteten vil føre til at det blir et nytt eller endret embete, kommer reglene om forflytning og avskjed til anvendelse. I slike tilfeller kan embetsmannen kreve å beholde tittel og lønn frem til aldersgrensen er nådd. Dette gjelder selv om arbeidsoppgavene opphører.¹²

Et eksempel som kan belyse det ovennevnte, gjelder sammenslåingen av fylkesmannsembetene i Vest-Agder og Aust-Agder, som ble gjennomført 1. januar 2016. I hvert av de to fylkene var det en fylkeslege, og sammenslåingen ville føre til at det kun ville være behov for én fylkeslege. Fylkeslegene var den gangen uavsettelige embetsmenn.¹³ Saken reiste spørsmål om omorganiseringen ville føre til at de to embetene som fylkesleger skulle legges ned eller omorganiseres i en slik grad at det var snakk om et nytt embete. Et embete anses først som nedlagt når det dreier seg om vesentlige endringer av embetet. I vurderingen må det ses på endringer i ansvarsområde, oppgavemengde og virksomhetens omfang. I denne saken ville fylkeslegen i det sammenslåtte fylket få et vesentlig endret arbeids- og ansvarsområde, og sammenslåingen trakk derfor i retning av et nytt embete. I så tilfelle ville det bety at de tidligere embetene som fylkesleger var bortfalt.

Siden fylkeslegene var uavsettelige embetsmenn, innebar det at de ikke kunne avskjediges uten dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje. Dette følger direkte av Grunnloven § 22 annet ledd. Bortfall av embete vil derfor ikke kunne gi grunnlag for avskjed. Sammenslåingen innebar at fylkeslegene ble fratatt sine embetsfunksjoner. De har imidlertid krav på å beholde både tittel, lønn og eventuelle andre økonomiske goder inntil de får annet arbeid eller når den lovbestemte aldersgrensen.

Forhåndssamtykke og kontraktsmessige forhold ved forflytning

Forbudet mot forflytning gjelder når embetsmannen ikke samtykker til forflytningen. Spørsmålet er om staten kan inngå forhåndsavtale med uavsettelige embetsmenn om samtykke til fremtidig forflytning. Forflytningen kan i så fall iverksettes på to ulike måter. På den ene siden kan stillingsbeskrivelsen være så ubestemt at embetsmannens geografiske og saklige ansvarsområde faktisk kan romme forskjellige stillinger. På den andre siden kan det være forbehold om adgangen til å iverksette endringer utover det som er hjemlet i stil-

¹² Se blant annet Stang Lunds vedlegg Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn, kap. 5, s. 67 f., hvor det blant annet vises til en rekke eldre dommer fra Høyesterett og en dom fra Eidsivating lagmannsrett av 24. mars 1956 om Sjøkrigsskolen i Horten, se for eksempel omtalen i St.meld. nr. 21 (1966–67), kap. VI.

¹³ Tidligere helsetilsynsloven § 1 tredje ledd

lingsbeskrivelsen som foreligger ved utnevnin-
gen.

I teorien¹⁴ er det antatt at det ikke er adgang til å inngå slik forhåndsavtale, da dette vil bli ansett som en omgåelse av bestemmelsene i Grunnloven. Det er likevel slik at alle bestallingsbrev (dokumentet som bekrefter utnevnin-
gen) inneholder en formulering om at en embetsmann uten erstatning må «finne seg i de forandringer av embetets forretningskrets og i tilfelle embetsdistriktets utstrekning som måtte bli bestemt ved lov eller av Kongen med Stortingets samtykke». Statsansatteloven åpner også for at det ved utnevnin-
gen kan tas «forbehold om at embetsmannen må finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde som senere blir fastsatt», jf. statsansatteloven § 14 annet ledd.

5.4.3 Avsettelige embetsmenn og endringer

Embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor er forpliktet til å finne seg i endringer i ansvar, arbeidsoppgaver og omorganiseringer, jf. statsansatteloven § 16 første ledd. Når det gjelder departementsembetsmennene, er dette særlig aktuelt i forbindelse med omorganiseringer av eller interne endringer i departementene. Det er imidlertid en forutsetning at det finnes et saklig grunnlag for endringene. Det redegjøres for dette i Statens personallåndbok.¹⁵ Avsettelige embetsmenn utenfor «regjeringens kontorer» er ikke omfattet av bestemmelsen.

Avsettelige embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten, og som er tilknyttet statens lederlønssystem, for eksempel riksadvokaten, «har plikt til å finne seg i omplassering til andre oppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris», jf. statsansatteloven § 16 annet ledd. Dette kan skje selv om vilkårene for oppsigelse eller avskjed ikke er oppfylt. Arbeidsinnhold og funksjoner kan altså endres, men embetsmannen kan ikke bli fratatt hverken embetsstatus eller tittel.

Når det gjelder avsettelige embetsmenn som ikke er omfattet av forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 annet ledd, fungerer avskjedsreglene som hinder mot forflytninger. Embetsmenn kan ikke avskjediges dersom embetet legges ned eller

omorganiseres vesentlig, jf. statsansatteloven § 27 og 28 som sier at forhold ved virksomheten ikke er avskjedsgrunnlag. Embetsmenn må i slike tilfeller få andre arbeidsoppgaver. Oppgavene kan ha et annet innhold og en annen karakter enn tidligere. Lederoppgaver kan for eksempel være bortfalt. Embetsmannen vil likevel kunne beholde titelen og lønnen.

Denne ordningen omtales som disponibilitet. I forarbeidene til den tidligere tjenestemannsloven¹⁶ står det at adgangen til å stille embetsmenn til disposisjon kan være særlig aktuell i forbindelse med en omorganisering av et departement, endringer i et departements fagområder eller en omlegging av et departements politikk som krever nye ledere. Dette er også klart uttrykt i proposisjonen til statsansatteloven¹⁷. En embetsmann er som hovedregel stilt til disposisjon i en kortere periode. Dersom arbeidsoppgavene som normalt tilligger det embetet vedkommende er utnevnt i, på nytt skulle bli aktuelle i departementet, innebærer dette at vedkommende må vurderes som aktuell for å overta disse arbeidsoppgavene. Dette kan skje ved en ny omorganisering, eller dersom samme type embete som vedkommende er utnevnt i, blir ledig.

5.4.4 Beordrings- eller flytteplikt

I Forsvaret og i utenriktjenesten gjelder det særlige regler om forflytning, flytteplikt og disponibilitet.¹⁸ Det rettslige grunnlaget for særreglene i Forsvaret er at embetsmenn utnevnes i en bestemt grad og beordres til den enkelte stilling. Dette er ikke ansett å være i konflikt med Grunnloven.

Formålet med beordringssystemet i Forsvaret og utenriktjenesten er å sikre regjeringen handlefrihet ved disponering av personalet og ved omorganiseringer. Når det gjelder utenriktjenesten, kan forholdet til fremmede stater gjøre det nødvendig å skifte ut personell uten at dette skyldes forhold ved embetsmannen selv. Beordringsplikten benyttes i dag sjelden i utenriktjenesten, der så å si alle stillingsskifter skjer etter søknad.

Embetsmenn i politiet kan midlertidig beordres, jf. politiloven § 21.

¹⁴ Se f.eks. Henning Jakhelln om forflytningsforbudet, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo, 2021, s. 337

¹⁵ Se Statens personallåndbok kap. 2.4.4.

¹⁶ Ot.prp. nr. 72 (1981–82), s. 6

¹⁷ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, kap. 7.1, s. 58

¹⁸ Se forsvarsloven § 46 og utenriktjenesteloven § 7

5.4.5 Omorganisering og endringer for statsansatte

Statsansatte har på samme måte som embetsmennene i departementene og ved Statsministerens kontor plikt til å finne seg i omorganiseringer og i endringer av arbeidsoppgaver og ansvar, jf. statsansatteloven § 16 første ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med adgangen til oppsigelse på grunn av forhold ved virksomheten. Endringene må være saklig begrunnet, ligge innenfor de rammene som trekkes opp av arbeidsavtalen og stillingstypen, og være i tråd med praksis og sedvane i den statlige virksomheten. Som nevnt er det i tillegg særskilte bestemmelser for ledere som er tilknyttet statens lederlønnssystem, jf. statsansatteloven § 16 annet ledd.

5.5 Opphør av ansettelsesforholdet

5.5.1 Innledning

Oppsigelse er den vanligste måten å avslutte et arbeidsforhold på, både for arbeidstakere og arbeidsgivere. For en arbeidsgiver er terskelen for å gå til oppsigelse høy, men lavere enn for avskjed. Vilårene for oppsigelse er knyttet både til forhold ved arbeidstakeren selv og til forhold ved virksomheten. Ved oppsigelse gjelder en oppsigelsestid der arbeidstakeren fortsetter å motta lønn og kan områ seg. Oppsigelsestiden i staten varierer fra én til seks måneder avhengig av ansettelsestid.

Oppsigelse er også mindre stigmatiserende eller infamerende enn avskjed, som typisk bygger på at arbeidstaker har misligholdt arbeidsavtalen. Ved avskjed må den ansatte fratre umiddelbart. Avskjed vil normalt også medføre forlenget ventetid på utbetaling av dagpenger fra Nav.

5.5.2 Avskjed

Embetsmenn står i embetet til de har nådd aldersgrensen,¹⁹ eller til de søker avskjed eller blir avskjediget. Når man i sammenheng med embetsmenn benytter begrepet avskjed kan ikke dette forstås på samme måte som avskjed brukt i arbeidsretten generelt. Avskjed har siden Grunnloven ble vedtatt i 1814 vært knyttet til opphør av ansettelsesforholdet enten det er initiert av

embetsmannen selv eller staten som arbeidsgiver.²⁰

Embetsmenn som søker avskjed, har ikke krav på å fratre sitt embete innen en viss frist. Praksis tilsier at embetsmannen har krav på å få sin søknad innvilget, men staten kan kreve at fratreten først skjer når embetets funksjoner er ivaretatt ved ny utnevning eller på annen måte. Der som embetsmenn søker og blir utnevnt i et nytt embete eller ansatt i en ny stilling, medfører det avskjed fra det tidligere embetet, med mindre de unntaksvis innvilges permisjon.

Skal arbeidsforholdet til en embetsmann avsluttes av arbeidsgiver, må det som omtalt ovenfor skje ved avskjed.

Grunnloven § 22 inneholder ikke regler om hvilke forhold som kan føre til avskjed, bare om avskjedsmåten og hvem som har myndighet til å fatte vedtak om avskjed. Nærmere bestemmelser om vilårene for avskjed av embetsmenn er gitt i statsansatteloven og er basert på en grunn-norm om at embetsmannen kan avskjediges dersom vedkommende er «varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste».

Statsansatteloven gir i §§ 27 og 28 bestemmelser om hvilke forhold som kan føre til avskjed ved dom. Listen i § 27 er ikke uttømmende,²¹ hverken for avsettelige eller uavsettelige embetsmenn, og det samme gjelder listen over forhold som kan føre til administrativ avskjed av avsettelige embetsmenn. Avskjed må i begge tilfeller begrunnes i forhold ved embetsmannen.

Statsansatteloven § 27 første ledd gir hjemmel for avskjed når et av vilårene som er beskrevet i bokstav a til f, er oppfylt. Bokstav a og b omhandler forhold som embetsmannen ikke kan klandres for, men som medfører at embetsmannen enten er «varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste» eller er «varig uskikket for embetet». Disse forholdene er sykdom, jf. § 27 første ledd bokstav a, og at embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjonene som er nødvendige eller foreskrevet for embetet. Også «andre grunner» kan føre til at embetsmannen er blitt «varig uskikket», jf. § 27 første ledd bokstav b. Før vedkommende embetsmann avskjediges av disse grunnene, skal embetsmannen om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten, jf. § 27 annet ledd. Dersom det ikke finnes en annen passende stilling og

¹⁹ Grunnloven fikk i 1911 et tillegg i § 22 tredje ledd om at alle embetsmenn uten foregående dom kan avskjediges ved en lovbestemt aldersgrense. Lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (aldersgrenseloven) slår fast at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, jf. § 2.

²⁰ Se nærmere om dette i Henning Jakhelln om forflytningsforbudet, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo, 2021, s. 313

²¹ Ot.prp. nr. 72 (1981–82) *Om lov om statens tjenestemenn m.m.*, s. 32 høyre spalte

embetsmannen avskjediges på grunn av sykdom eller manglende kvalifikasjoner, gis vedkommende eksternt fortrinnsrett til en annen passende stilling i staten, jf. statsansatteloven § 24 syvende ledd.

Statsansatteloven § 27 første ledd bokstav c til f hjemler avskjed når embetsmannen har vist grov uforstand i tjenesten, grovt har krenket sine tjenesteplikter, på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet.

Paragraf 27 suppleres av statsansatteloven § 28. Der heter det: «En embetsmann kan avskjediges ved dom når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldige foreskrevne betingelser for å inneha embetet.» Denne paragrafen er en videreføring av § 10 i tidligere straffelovens ikrafttredelseslov. I og med at bestemmelsen utelukkende gjelder avskjed ved dom, er den mest praktisk for de uavsettelige embetsmennene.

Bestemmelsene i statsansatteloven §§ 27 og 28 bygger begge på det som kan omtales som en felles grunn-norm eller rettslig standard som sier at embetsmannen skal være skikket eller egnet til embetet og kunne utføre tjenesten på forsvarlig vis. Dersom embetsmannen ikke er skikket, må staten kunne avslutte arbeidsforholdet. Det er språklige nyanser i de to bestemmelsene, og statsansatteloven § 27 spesifiserer flere avskjedsgrunner som dekkes av den felles grunn-normen.

Dette er bestemmelser som sjelden kommer til anvendelse, men som likevel er nødvendige. I praksis vil ofte partene komme frem til en avtale, slik at avskjed unngås.

5.5.3 Avskjed som straff

Avskjed kan også skje i form av rettighetstap som straff, selv om det er lite praktisk. I straffeloven § 56 er det fastsatt at «[d]en som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet», når allmenne hensyn tilsier det, kan fratras stillingen eller retten til for fremtiden å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet.

5.5.4 Ordenstraff

Embetsmenn og statsansatte kan med hjemmel i statsansatteloven § 25 ilegges ordensstraff, men

det er lite benyttet. Vilkårene for dette kommer frem i paragrafens første ledd bokstav a og b. Ifølge det første vilkåret kan ordenstraff ilegges ved overtredelse av tjenesteplikter eller dersom en embetsmann eller statsansatt unnlater å oppfylle sine tjenesteplikter. Det neste vilkåret er knyttet til adferd i eller utenfor tjenesten som «skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet».

En embetsmann kan ilegges ordenstraff i form av skriftlig irettesettelse eller tap av ansiennitet fra én måned til to år, jf. statsansatteloven § 25. Embetsmannen kan ikke settes ned i stilling. En statsansatt kan ilegges tap av ansiennitet eller omplasseres varig eller midlertidig.

5.5.5 Avtale om avgang

Embetsmenn avskjediges svært sjelden. I situasjoner der arbeidsgiver ser et sterkt behov for å avslutte eller endre arbeidsforholdet, vil dette i praksis skje ved at arbeidsgiveren inngår en avtale med embetsmannen om dette. Ved fremforhandling og frivillig fratredelse kan det med hjemmel i Statens personalhåndbok ytes økonomisk kompensasjon, jf. Statens personalhåndbok pkt. 2.17.

Avgjørelsen i slike saker treffes av ansvarlig fagdepartement, og i Statens personalhåndbok understrekes det at ordningen må benyttes med forsiktighet.

5.5.6 Suspensjon

I enkelte situasjoner vil det være behov for å fjerne en arbeidstaker fra stillingen eller embetet umiddelbart og før arbeidsgiveren kan slå fast om det foreligger grunnlag for avskjed. Dette kalles suspensjon og innebærer at arbeidstakeren ikke får adgang til arbeidsplassen eller virksomhetens datasystemer og ikke kan utføre arbeidet sitt. Suspensjon kan for eksempel være aktuelt i situasjoner der arbeidsgiver antar at arbeidstakeren er skyldig i underslag, korrupsjon, sedelighetsforbrytelser, voldelig adferd eller andre straffbare forhold. Statsansatteloven § 29 gir vilkår for når statsansatte og embetsmenn kan suspenderes. Når det gjelder embetsmenn, supplerer bestemmelsen Grunnloven § 22. Bestemmelsen i § 29 angir regler om suspensjonens varighet, forlengelse av suspensjonen og saksbehandlingen.

To vilkår må være oppfylt for at en embetsmann skal kunne suspenderes. For det første må det foreligge en konkret mistanke om at embetsmannen har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed etter lovens § 27 første ledd bok-

stav c til f eller etter § 28. Det stilles ikke krav om at arbeidsgiver skal ha sikre bevis for slik adferd, men det må kunne vises til omstendigheter som underbygger en mistanke om dette. Det er arbeidsgiver som må godtgjøre at det foreligger slik mistanke.

For det andre må tjenestens eller virksomhetens behov tilsi at det ilegges suspensjon. Hensynet til en forsvarlig gjennomføring av nærmere undersøkelser av saken og faren for bevisforspillelse er momenter i vurderingen av om virksomheten har behov for å suspendere en embetsmann.

Når det gjelder statsansatte, må det være grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed etter lovens § 26, som tilsvarer vilkårene i § 27 første ledd bokstav c til f. Kravet om at virksomhetens behov må tilsi suspensjon, gjelder for statsansatte på samme måte som for embetsmenn.

En suspensjon er midlertidig, og varigheten skal vurderes fortløpende. Dersom vilkårene ikke lenger er til stede, skal suspensjonen oppheves og senest innen seks måneder. Unntak fra denne fristen kan gjøres dersom særlige forhold tilsier det, jf. § 29 annet og tredje ledd.

5.5.7 Vedtaksmyndighet

Hvem som har vedtaksmyndighet i saker om tjenstlige reaksjoner overfor embetsmenn, er fastsatt i statsansatteloven § 31. Uavsettlig embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 annet ledd, kan som nevnt bare avskjediges ved dom. Det er imidlertid Kongen i statsråd, etter saksforberedelse fra det aktuelle departementet, som beslutter om det skal anlegges en avskjedssak for domstolene. Avsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 første ledd, kan også avskjediges av Kongen i statsråd.

Det er ansettelsesorganet, Kongen i statsråd, som treffer vedtak om suspensjon av embetsmenn eller om «overføring til annen tjeneste», jf. § 31 første ledd. Spørsmålet om hvem som har myndighet til å treffe vedtak om suspensjon i saker som krever særlig rask avgjørelse, drøftes i punkt 9.5. Myndigheten til å gi embetsmenn avskjed etter søknad og ved oppnådd aldersgrense og myndigheten til å vedta opphør av suspensjon eller ordenstraff er delegert til fagdepartementene for alle embetsmenn, med unntak av dommerne i Høyesterett.

Statsansatteloven § 32 angir saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til reglene i forvaltningsloven. Paragraf 33 og 34 omhandler regler for klage og søksmål.

5.5.8 Avskjed i nåde

I Grunnloven § 23 er det bestemt at embetsmenn som avskjediges i nåde, har rett til å benytte sin tidligere tittel og beholder sin rang. Dersom en embetsmann skal beholde sin «tittel og rang» fatter organet som innvilger avskjeden også beslutning om avskjeden skal gis «i nåde». Dette gjelder imidlertid ikke statsrådets medlemmer eller statssekretærene. Avskjed i nåde, som nå bare gis unntaksvis, gis for eksempel til høyesterettsdommere og andre embetsdommere som slutter ved oppnådd aldersgrense. Beslutningen om avskjed i nåde innebærer at embetsmenn har rett til å benytte sin tidligere tittel, og at de ved offisielle middager plasseres i henhold til sin tidligere status.

5.5.9 Oppsigelse og avskjed av statsansatte

Statsansatte kan sies opp både på grunn av forhold ved virksomheten og på grunn av den statsansattes egne forhold. I tillegg kan de avskjediges på grunn av forhold knyttet til den statsansatte.

Vilkårene for oppsigelse av en statsansatt går frem av statsansatteloven §§ 19 og 20. Ifølge § 19 kan statsansatte sies opp når oppsigelsen er saklig begrunnet i forhold ved virksomheten, jf. § 19 første ledd.

En statsansatt kan også sies opp på grunn av forhold som er knyttet til den statsansatte selv, jf. statsansatteloven § 20. En statsansatt kan sies opp når vedkommende

- ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom
- ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen
- på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutøvelse er uskikket for stillingen, eller
- gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.

Statsansatte kan avskjediges dersom vilkårene i statsansatteloven § 26 er oppfylt, det vil si dersom vedkommende har vist grov uforstand i tjenesten, grovt har krenket sine tjenesteplikter, på tross av skriftlig advarsel gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter, eller ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til stillingen eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen eller tjenesten. Disse fire vilkårene for avskjed er uttømmende.²²

Det er dermed ikke vesentlige forskjeller mellom statsansatte og embetsmenn når det gjelder grunnlagene for avskjed.

Vedtaksmyndighet

Det er ansettelsesorganet som har myndighet til å treffe vedtak om oppsigelse, avskjed og suspensjon for statsansatte, jf. statsansatteloven § 30 første ledd og § 6 første ledd.

Statsansatte i departementene kan sies opp eller avskjediges av statsråden, jf. Reglement for personalforvaltningen i departementene § 11 nr. 2. I andre virksomheter i staten er det ansettelsesrådet i virksomheten som treffer vedtak om oppsigelse og avskjed av statsansatte, etter forberedelse fra nærmeste leder.

5.6 Embetsmannsordningen – forutsetninger og grenser

5.6.1 Innledning

I dette punktet drøftes i hvilken grad det er mulig å gjennomføre endringer i enkeltbestemmelser i Grunnloven og annen lovgivning uten at disse blir så omfattende at de tømmer embetsmannsordningen for innhold slik at den i realiteten må anses som avvirket. Embetsmannsutvalget gir nedenfor sin forståelse av hvilke grenser Grunnloven setter for eventuelle endringer i embetsmannsordningen.

Grunnloven forutsetter at det skal være en embetsmannsordning. I vedlegget til Stabelutvalgets innstilling²³ viser Stang Lund²⁴ til et brev fra Justisdepartementet til Statsministerens kontor²⁵ der det står at «grunnloven bygger på den forutsetning at en kjerne av viktigere, ordinære statsstillinger skal være organisert som embeter». Stortinget støttet også dette synet da de behandlet Stabelutvalgets innstilling.²⁶ I innstillingen vises det til «grunnlovens forutsetning om at det skal finnes en embetsstand og at i alle fall visse grupper av embetsmenn skal være uavsettelige».

Debes²⁷ viser til følgende uttalelse fra lovavdelingen i Justisdepartementet fra 1986:

«Grunnloven gir ikke på noe sted uttrykk for at det skal være en embetsstand eller at bestemte stillinger skal være embeter. Grunnloven forutsetter derimot at de viktigste statsstillinger stort sett skal være besatt av embetsmenn.»

Embetsmannsordningen skal bidra til å sikre dommenes uavhengige stilling. Den skal også bidra til å sikre balansen mellom faglighet og uavhengighet på den ene siden og lojalitet på den andre siden for embetsmennene i statsforvaltningen. Embetsmannsordningen er, som gjennomgangen ovenfor viser, forankret i flere bestemmelser i Grunnloven, herunder Grunnloven §§ 21, 22, 28 og 114.

Grunnloven § 22 er den mest sentrale av bestemmelsene om embetsmenn: Dels befester den uavhengighetsprinsippet, dels gir den eksempler på stillinger i staten som skal være embeter. Dermed etablerer den også rammer både for innholdet i og omfanget av ordningen i tillegg til at den setter grenser for hvordan ordningen kan endres.

Grunnlovsforankring medfører at endringer krever to tredjedels flertall i Stortinget, og at endringene må foreslås før, men vedtas etter, et stortingsvalg, jf. Grunnloven § 121. På samme måte som endringer av enkeltbestemmelser krever grunnlovsvedtak i tråd med Grunnloven § 121, kan avvikling av embetsmannsordningen bare skje gjennom grunnlovsvedtak i Stortinget.

5.6.2 Grenser for endringer i stillingsvernet

Kjernen i embetsmannsordningen er det særlige stillingsvernet som embetsmennene har, og som følger av Grunnloven (se punkt 5.1.5). Stillingsvernet er særlig knyttet til følgende forhold:

- Opphør av arbeidsforholdet til en embetsmann kan bare skje ved avskjed og ikke ved oppsigelse hverken fra embetsmannen selv eller staten.
- Avskjed av uavsettelige embetsmenn må skje ved dom etter at Kongen i statsråd har reist sak om avskjed for domstolen, mens avskjed av avsettelige embetsmenn kan skje administrativt ved vedtak av Kongen i statsråd eller ved dom.
- Uavsettelige embetsmenn kan ikke forflyttes mot sin vilje.

²² Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, se merknader til de enkelte bestemmelsene, s. 215 høyre spalte

²³ Innstilling om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn. Avgitt 30. august 1971

²⁴ Eilert Stang Lund, Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn, s. 4

²⁵ Brev av 5. februar 1962 (jnr. 190/62 E på jnr. 1535/62 E)

²⁶ Innst. S. nr. 216 (1976–77), s. 5

²⁷ Debes, I statens tjeneste (1989), s. 92

- Avskjed av embetsmenn kan ikke begrunnes i forhold ved virksomheten, hverken for uavsettelige eller avsettelige embetsmenn, og embetsmenn kan ikke avskjediges dersom embetet legges ned eller omorganiseres vesentlig.

Det er disse reglene som sammen fører til at embetsmenn har et sterkere stillingsvern enn øvrige statsansatte. Det gjelder særlig de uavsettelige embetsmennene, men også de avsettelige, selv om disse har et noe redusert vern mot endringer i arbeidsforholdet.

Endringer som medfører betydelige svekkelser av stillingsvernet, vil stride mot Grunnlovens forutsetning om en egen embetsmannsordning som nettopp hviler på regler om et særlig sterkt stillingsvern. Slike endringer vil derfor kreve at Grunnloven endres.

5.6.2.1 Grenser for endringer i opphørsform og vedtaksmyndighet

Grunnloven § 22 gir bare bestemmelser om avskjedmåten, ikke om hva som kan danne grunnlag for avskjed. Uavsettelige embetsmenn må avskjediges ved dom etter at Kongen i statsråd har reist sak om avskjed for domstolen, mens avsettelige embetsmenn må avskjediges administrativt ved vedtak av Kongen i statsråd eller ved dom.

Avskjedsmåten er særlig viktig for dommerne, som er representanter for en annen statsmakt enn den utøvende. Avskjedssak mot uavsettelige embetsmenn forberedes i departementet, og Kongen i statsråd reiser sak om avskjed. Domstolen har vedtaksmyndighet og kan gjennomføre en fullstendig prøving av om vilkårene for avskjed er til stede. Dette er konstitusjonelt viktig, og å endre på dette vil røkke ved maktfordelingsprinsippet i vårt demokrati.

I dag er det vanskeligere å argumentere for at avskjed bare skal kunne skje ved dom når det gjelder de uavsettelige embetsmennene i statsforvaltningen. Det gjelder særlig dem som er ledere for statlige virksomheter eller sitter i embeter i Forsvaret. For denne gruppen gjelder i hovedsak de samme hensynene som for embetsmennene som omfattes av Grunnloven § 22 første ledd. Det stiller seg noe annerledes for embetsmennene i påtalemyndigheten og i politiet, som har ansvar for og myndighet til å fatte påtaleavgjørelser, som skal skje uten innblanding eller press fra politiske myndigheter eller andre.

Det er argumenter for at de som i dag er uavsettelige embetsmenn, unntatt dommere, bør kunne avskjediges administrativt av Kongen i statsråd. Et forslag i tråd med dette vil kreve at Grunnloven § 22 endres, men en slik endring vil neppe svekke innholdet i embetsmannsordningen på en slik måte at forutsetningen om det skal finnes en slik ordning, utfordres.

5.6.2.2 Grenser for endringer i opphørsgrunnlagene

Ansettelsesforholdet til en embetsmann kan bare bringes til opphør ved avskjed. Grunnloven § 22 gir som nevnt kun bestemmelser om avskjedsmåten, og det følger av dette at embetsmenn ikke kan sies opp eller selv si opp sin stilling. Embetsmenn må søke avskjed.

Det er enighet om at Stortinget i alminnelig lov kan gi regler om avskjedsgrunnlag for embetsmenn. Vi har hatt regler om avskjedsgrunnlag helt siden straffelovens ikrafttreddeslov av i 1902. I dag gir statsansatteloven §§ 27 og 28 bestemmelser, men ingen uttømmende beskrivelse²⁸ av hvilke forhold som kan danne grunnlag for avskjed. Både statsansatteloven § 27 og § 28 må tolkes vidt. Bestemmelsene gjelder både for uavsettelige og avsettelige embetsmenn.

Avskjedsgrunnlagene er knyttet til forhold ved embetsmannen og omfatter dels forhold som embetsmannen kan klandres for, dels forhold som embetsmannen ikke kan klandres for. Forhold ved virksomheten er ikke avskjedsgrunnlag hverken for avsettelige eller uavsettelige embetsmenn jf. statsansatteloven §§ 27 og 28. Bakgrunnen for dette er at dersom staten som arbeidsgiver fritt kunne gjennomføre omstillinger og forflytninger, ville det kunne utfordre kjernen i embetsmannsordningen, som er å sikre embetsmennene særlig vern og uavhengighet i sitt virke, jf. også forflytningsforbudet som gjelder for de uavsettelige embetsmennene.

I punkt 5.5.8 vises det til at det ikke er vesentlige forskjeller mellom embetsmenn og statsansatte når det gjelder avskjedsgrunnlagene. Endringer i avskjedsgrunnlagene i statsansatteloven som svekker stillingsvernet for embetsmenn sammenlignet med statsansatte, vil utfordre forutsetningen i Grunnloven om at det skal finnes en embetsmannsordning.

²⁸ Ot.prp. nr. 72 (1981–82), s. 31

5.6.3 Grenser for endringer i omfanget av embeter

Grunnloven forutsetter at det skal utnevnes embetsmenn, men den gir begrenset veiledning om hvilke stillinger som skal være embeter. Grunnloven § 22 nevner enkelte bestemte embeter.

Debes²⁹ peker på at Grunnloven er «mindre entydig når det gjelder hvilke stillinger som skal være embeter. Det er bare Grunnloven § 22 som eksemplifiserer.» Han tilføyer at det følger av «Grunnlovens system at dommerstillinger må være embeter».

Selv om det synes å være enighet om at «de viktigste statsstillinger skal være embeter», slik Lovavdelingen i flere sammenhenger har uttalt, er det både slik at flere tidligere embeter er omgjort til ordinære stillinger i staten, og slik at flere av de viktigste statsstillingene som er kommet til, ikke er embeter. Det har vært drøftet hvor fritt regjeringen og Stortinget står når det gjelder å gjøre embeter om til statsansattstillinger. Stavang drøfter dette og gir uttrykk for at de må stå forholdsvis fritt. Han skriver:³⁰

«Korleis grensa elles skal dragast, må i utgangspunktet avgjerast av Kongen. Men heilt fritt kan han ikkje stå. Dersom det er tale om store omskifte i bruken av embetsmenn innan sentrale deler av styringsverket, må det vere ein føresetnad at spørsmålet blir lagt fram for Stortinget til avgjerd.»

Debes peker på at Grunnloven setter grenser for i hvilket omfang embeter kan omgjøres, og uttaler:

²⁹ Debes, I statens tjeneste (1989), s. 92

³⁰ Stavang, Storting og regjering: om instruksar frå Stortinget til regjeringa (1999), s. 426

«Det Grunnloven vel forbyr, er at man omgjør så mange stillinger at embetsmannsbegrepet blir innholdsløst.»³¹

5.7 Oppsummering og vurdering

Skal det gi mening å snakke om en videreføring av embetsmannsordningen, eventuelt med mindre endringer, forutsetter det at denne gruppen sikres et vern i stillingen som er sterkere enn for øvrige statsansatte. Stillingsvernet og uavhengighetsprinsippet er kjernen i embetsmannsordningen. Det vil ikke være tilstrekkelig bare å videreføre reglene om utnevning av Kongen i statsråd og opprettholde særlige prosedyrer for avvikling av ansettelsesforhold. Det går grenser for hvilke endringer som kan gjøres i det materielle innholdet i ordningen, men også for hvor liten gruppen embetsmenn kan være dersom vi fortsatt skal kunne snakke om en egen ordning med egne bestemmelser i Grunnloven og i lovgivningen ellers.

Embetsmannsutvalget mener at forslag om endringer som innebærer

- at ansettelsesforholdet kan opphøre på annen måte enn ved avskjed,
- at avskjedsgrunnlaget utvides til også å omfatte forhold ved virksomheten, eller
- at vedtaksmyndigheten om opphør av ansettelsesforholdet legges til andre organer enn domstolene eller Kongen i statsråd,

vil representere så grunnleggende endringer at det vil bety avvikling av embetsmannsordningen. I kapittel 7 drøfter utvalget om embetsmannsordningen bør videreføres, og i kapittel 9 hvilke stillinger som bør omfattes av ordningen.

³¹ Debes, I statens tjeneste (1989), s. 93

Kapittel 6

Regulering i enkelte andre land

6.1 Innledning og kort oppsummering

Embetsmannsutvalget har innhentet informasjon om stillingsvern og ansettelsesvilkår i tre sammenlignbare land, Danmark, Sverige og Tyskland. De tre landene har ulike ordninger for og forankring av bestemmelser om ansettelse og avslutning av arbeidsforholdet for dem som innehar de stillingene som tilsvarer embetsmenn eller ordinære statsansatte i Norge, både når det gjelder ansettelse og avslutning av arbeidsforholdet. Bestemmelsene varierer både med hensyn til innhold og hvem som er omfattet.

Felles for landene er at de har forankret domstolenes og dommerens uavhengighet i grunnloven. For øvrige grupper statsansatte har landene valgt ulike løsninger. Danmark og Tyskland har regulert rettsstillingen til en gruppe tjenestemenn i lov, og med et særlig stillingsvern. I Danmark er denne gruppen ganske liten, i Tyskland relativt stor. De resterende offentlig ansatte får sin rettsstilling regulert av kollektive avtaler. I Sverige har statsansatte i stor grad det samme stillingsvernet som arbeidstakere for øvrige. Både Sverige og Danmark har gitt bestemmelser om åremål, der henholdsvis regjeringen eller den enkelte fagstatsråd kan beslutte at enkelte stillinger kan ansettes på åremål.

6.2 Danmark

6.2.1 Innledning

Danmark har ingen embetsmannsordning tilsvarende den norske. Likevel ansettes enkelte grupper i det offentlige på særlige vilkår. Disse omtales som *tjenestemand* og i flertall *tjenestemænd* og de omfattes av lov om tjenestemænd og lov om tjenestemandspension. Det er særskilte lover for statens tjenestemenn på Grønland. Eksistensen av tjenestemenn fremgår implisitt av Grundloven § 27. I denne bestemmelsen er det gitt krav til at tjenestemennene skal ha tilknytning til riket (innfødsrett), og at de tjenestemennene som utnevnes

av Kongen, skal avgi forsikring om at de skal overholde grunnloven. Videre er det fastsatt at regler om tjenestemenn, herunder om ansettelse, avskjed, forflytning og pensjonering, gis ved lov, jf. grunnloven § 27, stk. 1 og 2. I stk. 3 er det likevel fastslått at en tjenestemann kun kan forflyttes dersom vedkommende ikke lider inntektstap og er blitt gitt valget mellom forflytning og avskjed med pensjon. Tradisjonelt er vernet mot avskjed svakere enn i Norge, men dette må ses i sammenheng med en avskjediget tjenestemanns rett til pensjon. Der vernet mot forflytning tidligere har vært meget sterkt for tjenestemennene, er dette ved lov nå vesentlig myket opp. Selv om det er vesentlig flere tjenestemenn i Danmark enn det er embetsmenn i Norge, har tendensen også i Danmark vært at antall tjenestemenn har vært fallende. Fallet i antall tjenestemenn kan tilskrives mange forskjellige faktorer, herunder endringen i Ansættelsesformcirkulæret per 1. januar 2001 og senere 17. juni 2009, hvor det er fastsatt at en rekke sjefsstillinger i det videre ikke kunne besettes på tjenestemannsvilkår.

6.2.2 Om tjenestemenn

Følgende grupper ansettes som tjenestemenn i Danmark: dommere, ansatte i politiet og en rekke stillinger i påtalemyndigheten, kriminalomsorgen, forsvaret, fiskerikommisjonen og i folkekirken, herunder prester, proster og biskoper.

Det er færre tjenestemenn nå enn tidligere, særlig i departementene. Offentlig ansatte ansettes nå i hovedsak på overenskomst eller unntaksvis på individuell kontrakt. Per fjerde kvartal 2022 var det i alt 31 102 tjenestemenn i Danmark (oppgitt i årsverk). Av disse var 26 386 ansatt på det statlige forhandlingsområdet.¹ På det kommunale området var det ansatt 3780 årsverk, mens det på det regionale området var ansatt 935 årsverk. Der til kom ca. 300 tjenestemannsansatte på Grønland og ved Folketinget.²

¹ Statens BI-ISOLA

I statsinstitusjonene er det bare departements-sjefer (tilsvarer departementsrådene i Norge) som ansettes som tjenestemenn, ingen andre ledere i statsinstitusjonene. Administrative ledere i departementer og direktorater ansettes etter «rammeaftale for kontraktsansættelse for chefer i staten». Dette er særlig kontorsjefer og avdelings-sjefer i departementer og direktorater samt direktørene i direktoratene, men også i annen statlig forvaltning og påtalemyndigheten (unntatt enkelte statsadvokater). Disse er ikke tjenestemenn, jf. Ansættelsesformcircularret og endringene av dette av 17. juni 2009. Når det gjelder bestemmelser om avskjed og suspensjon (bortvisning), følger disse lederne den overenskomsten som de ville ha vært omfattet av dersom de ikke var omfattet av rammeavtalen, jf. rammeavtalen § 9 stk. 3.²

For øvrig gjøres offentlige ansettelser ved kollektiv overenskomst eller, når dette ikke finnes, ved individuell avtale.

Ansettelse av tjenestemenn gjøres av Kongen, ansvarlig statsråd eller den statsråden delegerer myndighet, jf. tjenestemandsløven § 3. Hvilke tjenestemenn som utnevnes av Kongen, fastsettes av finansministeren.

Tjenestemandsløven § 12 regulerer hvilke endringer en tjenestemann, med unntak av dommere og jurister i domstolsadministrasjonen, må akseptere. Innenfor ansettelsesområdet sitt har tjenestemannen plikt til å finne seg i endringer i tjenestens forretninger og beskaftenhet, såfremt dette ikke endrer tjenestens karakter eller medfører at stillingen ikke lenger er passende for tjenestemannen. Dette gjelder også der tjenestemannen overtar en annens stilling.

En tjenestemann som har gjort seg skyldig i en tjenesteforseelse, kan etter tjenestemandsløven § 24 gis en disiplinær reaksjon, herunder avskjed. Tjenestemandsløven stiller flere prosessuelle krav når det er begrunnet mistanke om at det er begått en tjenesteforseelse. Tildeling av mer alvorlige sanksjoner, herunder avskjed, forutsetter blant annet at det er gjennomført et «tjenstligthør».

Tjenestemannen kan suspenderes eller midlertidig overføres til en annen stilling dersom det er grunn til å tro at vedkommende har gjort seg skyldig i forhold som gjør at tjenestemannen ikke lenger har den tilliten som er nødvendig for stillingen, eller dersom det av andre årsaker er betenke-

lig å la vedkommende forbli i stillingen. Under suspensjon utbetales to tredjedeler av ordinær lønn.

Tjenestemenn som er utnevnt av Kongen, avskjediges av denne. Ellers fattes vedtak om avskjed av ansvarlig statsråd.

Det sondres tradisjonelt mellom tilregnelige avskjedsgrunner, der avskjeden skyldes tjenestemannens eget forhold i form av tjenesteforseelse eller straffbar handling, og utilregnelige avskjedsgrunner, som alder, sykdom og samarbeidsproblemer. Ved utilregnelige avskjedsgrunner skal avskjeden skje med tre måneders varsel, og tjenestemannen har, dersom han har vært ansatt i ti år, rett på en særlig tjenestemannspensjon. Krav om varsel og rett til en særlig pensjon gjelder ikke dersom avskjeden skyldes tjenestemannens eget forhold.

Dersom endringer i forvaltningens organisasjon eller arbeidsform medfører at stillingen legges ned, plikter tjenestemannen å ta en annen passende stilling som tilbys ham, i tråd med reglene om stillingsforandringer. Dersom en annen passende stilling ikke kan tilbys og tjenestemannen avskjediges som følge av at stillingen legges ned, beholder tjenestemannen lønnen i tre år.

6.2.3 Særlig om dommere

Avsettelse av dommere må skje ved dom, jf. den danske grunnloven § 64. De kan ikke forflyttes mot sitt ønske, unntatt i de tilfellene der det er en del av en omorganisering i domstolene. Avskjed kan likevel skje når en dommer har fylt 65 år, men denne dommeren beholder da sin lønn inntil vedkommende når den lovbestemte aldersgrensen.

Disiplinærsaker mot dommere behandles av en Særlig Klagerett, jf. retsplejeloven § 1 a. Denne består av fem medlemmer, som beskikkes av Kongen etter innstilling fra justitsministeren. De oppnevnes for ti år, uten mulighet for gjenoppnevning, og kan bare avsettes ved dom.

Etter retsplejeloven § 49 kan enhver som anser seg krenket ved utilbørlig eller usømmelig opptreden fra en dommer under utøvelsen av dennes embete, klage på dommeren til den Særlige Klageretten. Sak kan også reises for klageretten av Riksadvokaten etter begjæring fra justitsministeren.

Klageretten avgjør også om en dommer skal avsettes som følge av åndelig svikt eller «legemlig sykdom», jf. retsplejeloven § 49 a. Klageretten kan avvise saken, eller dersom den finner klagen begrunnet, vedta kritikk mot dommeren eller gi bøter. Der forholdene er graverende, eller dersom

² SIRKA, desember 2022.

³ Cirkulære om rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten (retsinformation.dk)

dommeren er kjent skyldig i tilsvarende forhold tidligere, kan Klageretten avsette dommeren. Dersom dommen lyder på avsettelse, eller det er lagt ned påstand om dette, kan den påankes til høyesterett, jf. retsplejeloven § 49 stk. 8.

Den særlige klageretten kan vedta å suspendere en dommer når det er reist straffesak mot dommeren, eller når dommeren kan antas å ha gjort seg skyldig i et forhold som kan medføre avsettelse.

6.2.4 Nærmere om åremål

Tjenestemandsloven gir hjemmel til åremål, med unntak for dommere og jurister ved domstolene, som må ansettes fast, og departementschefer, som ifølge praksis alltid ansettes fast. Tjenestemandslovens bestemmelser om åremål suppleres av en avtale med arbeidstakerorganisasjonene om lønnsvilkår og andre ansettelsesvilkår under åremålsansettelse i staten (åremålsaftalen).

Det er den ansvarlige statsråden som fastsetter hvilke stillinger som skal være åremål, i samråd med arbeidstakerorganisasjonene.

Åremålsperioden kan være på tre til seks år, med mulighet for forlengelse på ytterligere tre år. Perioden kan forlenges uten utlysning, og flere ganger, så lenge den totale forlengningstiden ikke overstiger tre år. Åremålet kan dermed forlenges for eksempel ett år av gangen tre ganger. Gjenoppnevning kan også skje etter ny utlysning, men ikke mer enn to ganger, hvis gjenansettelsen er begrunnet i objektive forhold.

For ansatte på åremål ytes et særlig åremålstillegg. Dette fastsettes av statsråden som er ansvarlig for Medarbejderstyrelsen, sammen med arbeidstakerorganisasjonene i forbindelse med den enkelte åremålsansettelse. Tillegget skal fungere som en godtgjørelse for at stillingen er tidsbegrenset, og fastsettes derfor under hensyn til åremålets lengde. Det kan også avtales et fratredelsesbeløp dersom den ansatte ikke er sikret ny stilling.

Det er den enkelte statsråd som avgjør hvilke stillinger som skal være åremål, i samråd med arbeidstakerorganisasjonene. En retningslinje fra 1973 anbefaler at åremål, i tillegg til å brukes i lederstillinger, bør benyttes der oppgavene er tidsbegrensede, det forventes vesentlige endringer i virksomheten, eller stillingen har et særlig behov for fornyelse.

6.3 Sverige

6.3.1 Innledning

I Sverige har det tidligere vært flere ulike ansettelsesforhold for offentlig ansatte. Den opphevede statstjänstemannalagen av 1965 satte ufravigelige krav til ansettelsesforholdene. Disse særreglene er imidlertid nå i stor grad fjernet, og siden 1994 har stillingsvernet for offentlig ansatte i stor grad tilsvart det som gjelder i resten av arbeidslivet. Et viktig unntak gjelder for dem som ansettes på såkalt fullmakt. I Sverige ansettes *myndighetschefer*, som det finnes ca. 200 av, på åremål.

De svenske bestemmelsene om avskjed må ses i sammenheng med reglene i brottsbalken (straffeloven) kapittel 20. Særlig relevant er § 1, som hjemler straff i form av bøter eller fengsel i inntil to år for den som forsettlig eller uaktsomt, gjennom handling eller unnlatelse «åsidosätter vad som gäller för uppgiften». Dersom lovbruddet er forsettlig og må anses som grovt, idømmes fengsel fra seks måneder til seks år, jf. kapittel 20 § 1 annet ledd. Kapittel 20 § 3 hjemler også straff i form av bøter eller fengsel i inntil ett år for brudd på taushetsplikten.

6.3.2 Ansatte på fullmakt

Tidligere var mange av dem som også ble utnevnt som embetsmenn i Norge, blant annet offiserer og professorer, ansatt på fullmakt, og dermed fikk de et sterkere vern i stillingen. I 1990-årene ble antall ansatte på fullmakt drastisk redusert.

I fullmaktsloven av 1994 (lagen om fullmaktsanställning) går det frem av § 3 at det i utgangspunktet kun er dommere som er ansatt på fullmakt, jf. også Regeringsformen kap. 11. Regjeringen kan videre fastsette hvilke andre arbeidstakere som skal ansettes på fullmakt. Dette er gjort i veldig liten grad og omfatter bare fire myndighetsjefer. Dette er justitiekanslern, riksåklagaren, lederen (ordförande) for arbeidsdomstolen og lederen (ordförande) for Försvarets underrättelsesdomstol. Samtlige er begrunnet i hensynet til objektive og selvstendige rettsprosesser.

En arbeidstaker som er ansatt på fullmakt, kan ikke sies opp. Vedkommende kan imidlertid avskjediges. Avskjed kan gis på grunn av sykdom, dersom arbeidstakeren ikke lenger er i stand til å gjennomføre arbeidsoppgavene sine og heller ikke vil være det i fremtiden, og dersom arbeidstakeren grovt tilsidesetter sine plikter mot arbeidsgiver, jf. også lagen om anställningsskydd § 18. Dersom det er innledet en avskjedsprosess mot

den ansatte, kan denne også suspenderes (avstänges) fra arbeidet, jf. lagen om fullmaktsanställning § 10. Det samme er tilfellet dersom det er reist tiltale mot den ansatte, og faktumet i denne kan antas å medføre avskjed.

En arbeidstaker som er ansatt på fullmakt, kan forflyttes til en annen stilling i staten på fullmakt, jf. lagen om fullmaktsanställning § 8. Dette forutsetter at arbeidsoppgavene i den nye stillingen er likartede som i den tidligere, eller at arbeidstakeren, på grunn av sin utdanning, er egnet for stillingen. En videre adgang til forflytning gjelder for ansatte i politiet, utenriktjenesten og forsvaret, men dette får ikke praktisk betydning ettersom disse ikke lenger ansettes på fullmakt.

6.3.3 Dommere

For ordinære dommere, avgjøres saker om avskjed, suspensjon og pålegg om legeundersøkelse av statens ansvarsnemnd, jf. lagen om fullmaktsanställning § 15. Regjeringen kan også bestemme at dette omfatter andre arbeidstakere, med unntak av justitiekanslern og justitieråden (dommerne i høyesterett), jf. lagen om fullmaktsanställning § 15 annet ledd.

Den svenske Regeringsformen, som er en del av den svenske grunnloven, gir særskilte regler for dommere. Domstolenes uavhengighet fastslås i kap. 11 § 3, der det fremgår at ingen annen myndighet, heller ikke Riksdagen, kan bestemme hvordan domstolene skal dømme i enkeltsaker. Ordinære dommere utnevnes av regjeringen, jf. Regeringsformen kap. 11 § 6.

Ordinære dommere kan kun avskjediges når de ved straffbar handling eller grove eller gjentatte tilsidesettelser av sine plikter etter ansettelsesforholdet har vist seg åpenbart uegnet til å inneha stillingen, eller har oppnådd gjeldende pensjonsalder eller varig tapt arbeidsevne, jf. Regeringsformen kap. 11 § 7. Når ordinære dommere skilles fra sitt arbeid og dette ikke skjer ved dom, kan de kreve å få prøvd saken for en domstol, og at ordinære dommere skal delta ved prøvingen.

Dommere kan forflyttes til en annen dommerstilling på samme nivå når dette er nødvendig av organisatoriske grunner, jf. Regeringsformen kap. 11 § 7.

6.3.4 Andre statsansatte

Lagen om anställingsskydd gjelder for alle arbeidstakere med mindre annet er fastsatt. I lovens § 7 går det frem at en oppsigelse fra

arbeidsgiver må være saklig, og knyttet til arbeidstakers forhold eller person. En oppsigelse er ikke saklig dersom arbeidsgiver har annet passende arbeid å tilby arbeidstakeren. En arbeidstaker kan også bli sagt opp med hjemmel i virksomhetens forhold, der dette skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsaker.

En arbeidstaker kan avskjediges dersom vedkommende grovt har tilsidesatt sine plikter (åliggande) mot arbeidsgiver.

Frem til 2022 var det, i lagen om anställningsskydd, hjemmel for suspensjon i avskjedssaker, men denne er nå tatt bort. Det er foreslått å gi hjemmel til suspensjon i lagen om offentlig anställning, men denne er inntil videre ikke vedtatt.

Avgjørelsesmyndigheten ligger i utgangspunktet hos ansettelsesmyndigheten, altså arbeidsgiver eller arbeidsgivers «styrelse». Avgjørelser fattes i de fleste tilfeller av en egen personalansvarsnemnd. Regjeringen kan bestemme hvilke myndigheter som skal ha en personalansvarsnemnd, men som regel tas beslutningen om dette av den enkelte myndighets styrelse. I praksis har alle myndigheter med mer enn femti ansatte en personalansvarsnemnd.

enkelte ansatte, fattes beslutninger om disiplinæransvar, suspensjon og eventuell tiltale for domstolene av Statens ansvarsnämnd. Dette er arbeidstakere som ansettes direkte av regjeringen eller har virksomhetsledende stillinger eller lignende. Regjeringen kan også fastsette at andre, spesifikke stillinger omfattes. Nemnden som settes ned av regjeringen, inkludert lederen og nestlederen, skal være jurister.

6.3.5 Myndighetssjefer og åremål

Ledere for statlige virksomheter, myndighetssjefer, er ikke ansatt på fullmakt, med de fire ovennevnte unntakene. Myndighetssjefer er ledere for virksomheter som har regjeringen som arbeidsgiver. De er ansvarlige for virksomhetens arbeid og organisering, med mindre de er underlagt et styre. Det er i overkant av 200 myndighetssjefer totalt i Sverige.⁴ Regjeringen kan bestemme at disse ansettes på åremål, ut fra en konkret vurdering. Det ser ut til at hovedregelen er at åremål benyttes. Dette er for noen få stillinger fastsatt i lov, blant annet for myndighetssjefen for Institutet for mänskliga rättigheter og myndighetssjefen for Integritetsskyddsmyndigheten, som ansettes i henholdsvis seks og fire år.

⁴ SOU 2022: 8. Rätt og rimligt för statligt anställda, s. 132

Det er for øvrig regjeringen som beslutter hvor lenge slike åremål skal vare, men det vanlige er at myndighetssjefen ansettes i seks år, med mulighet for en forlengelse på tre år. Unntaket er rektorer på universiteter og høyskoler. Disse kan gis to forlengelser, begge på tre år. Når myndighetssjefer er ansatt i en tidsbegrenset stilling, kan de ikke sies opp, men må avskjediges etter reglene i lagen om anstillingsskydd.

Ordningen med åremål ble vurdert i SOU 2022: 8.⁵ Rapporten anbefaler at bruken av åremål fortsetter. Den peker på at åremål både bidrar til å ivareta regjeringens behov for ulike ledertyper til ulike tider og hensynet til fornyelse, effektivitet og mobilitet. Videre bør utgangspunktet om at åremålet varer i seks år med mulighet for tre års forlengelse, videreføres. Rapporten argumenterer for at dette balanserer hensynet til fornyelse mot hensynet til kontinuitet på en god måte. Samtidig understreker den at regjeringen må vurdere hva som er den mest hensiktsmessige lengden på et åremål, ut fra hver enkelt virksomhets behov.

6.4 Tyskland

6.4.1 Innledning

Tyske tjenestemenn gjør tjeneste på livstid, og deres arbeidsforhold, inkludert lønn, reguleres i lov. At offentlig myndighet skal utføres av disse tjenestemennene, går frem av den tyske grunnloven. Tjenestemennene har et særlig stillingsvern og er i teorien uoppsigelige, selv om det finnes enkelte unntakshjemler. Utviklingen har også i Tyskland medført at det er en stor gruppe offentlig ansatte som er ansatt på overenskomst, og i dag er anslagsvis 2 millioner tjenestemenn, mens 3 millioner er ansatt på overenskomst.⁶ Grunnloven har også enkelte særlige regler for dommere, som kun kan flyttes, pensjoneres og avskjediges ved dom og med hjemmel i lov eller grunnlov.

6.4.2 Tjenestemenn og alminnelige offentlig ansatte

Etter den tyske grunnloven, Grundgesetz, artikkel 33 (4) skal offentlig myndighet, som hovedregel, utøves av offentlige tjenestemenn som har påtatt seg en særlig lojalitetsplikt. Disse omtales som *Beamte* eller *Beamtinen*. Samfunnsutviklin-

gen har likevel gjort det nødvendig å skille mellom tjenestemenn og alminnelige offentlig ansatte.⁷

Tjenestemenn finnes både på statlig, regionalt og lokalt nivå. De som utøver offentlig myndighet, og som derfor «ansettes» som tjenestemenn, arbeider blant annet i sentralforvaltningen og i ledende stillinger, politi, brannkorps og fengselsvesen. Det finnes også tjenestemenn i delstatene, blant annet er lærere som regel tjenestemenn, men dette fastsettes i stor grad av den enkelte delstat.

Tjenestemennenes arbeidsvilkår og lønn er fastsatt i lov. Dette skiller dem fra alminnelige offentlig ansatte, som følger alminnelig arbeidsrettslig lovgivning, kombinert med kollektive avtaler.

Tjenestemennene gjør tjeneste på livstid og kan i utgangspunktet ikke sies opp før pensjonsalder. En tjenestemann kan imidlertid avskjediges dersom de formelle betingelsene for å bli utnevnt som tjenestemann ikke lenger er oppfylt, eller dersom de ikke var oppfylt på utnevningstidspunktet.^{8, 9}

En tjenestemann må forlate sin stilling når vedkommende har nådd den fastsatte pensjonsalderen, eller dersom vedkommende av helsemessige årsaker ikke lenger er i stand til å utøve sine tjenesteplikter.

En tjenestemann kan etter Bundesdiszipliner-gesetz avskjediges for brudd på tjenestepliktene dersom sakens omstendigheter er egnet til å skade tilliten til embetet eller embetsverket.

Videre går det frem av Bundesdiszipliner-gesetz § 13 (2) at en tjenestemann skal fjernes fra sin stilling dersom arbeidsgiver, eller allmennheten, som følge av tjenestemannens grove pliktbrudd har mistet tilliten til tjenestemannen. Tjenestemannen kan også miste tjenestemannsrettighetene dersom vedkommende er dømt for en straffbar handling.

⁷ Begrepet *Beamter* er legaldefinert i artikkel 33 (4) i den tyske grunnloven Grundgesetz. Videre er det på føderalt nivå definert i §§ 2 til 10 i Beamtenrechtsrahmengesetzes, i § 2 (1) og i § 6 i Bundesbeamten-gesetzes (se https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/) og dessuten i de individuelle Beamten-gesetzen for de tyske delstatene (se for eksempel for Nordrhein-Westfalen): https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=61020160704140450650).

⁸ Dette er blant annet når tjenestemannen ikke lenger er tysk statsborger eller borger av et annet EU-land, eller når vedkommende har nektet å avlegge nødvendig ed, jf. Bundesbeamten-gesetz §§ 31 til 33.

⁹ Det finnes også særlige bestemmelser om avskjed av tjenestemenn i prøvetid, jf. Bundesbeamten-gesetz §§ 34 til 36.

⁵ SOU 2022: 8. Rätt og rimligt för statligt anställda

⁶ Se detaljerte tall på <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html>.

Vedtak om degradering eller avskjed etter disiplinærloven må treffes ved dom av forvaltningsdomstolen, etter søksmål fra den øverste myndigheten (die oberste Dienstbehörde) eller den denne gir fullmakt, jf. Bundesdisziplinerengesetz § 34.

Arbeidsgiver kan suspendere en tjenestemann når det vurderes å iverksettes et disiplinærtiltak og suspensjonen er nødvendig for å forhindre skade. En tjenestemann kan også midlertidig tas ut av tjeneste når det er igangsatt disiplinærsak og det er sannsynlig at oppsigelse vil bli resultatet, jf. Bundesdisziplinerengesetz § 38. I så fall kan arbeidsgiver, avhengig av tjenestemannens økonomiske situasjon, holde tilbake opptil 50 prosent av tjenestemannens lønn.

Etter tysk rett skilles det mellom Abordnung (utplassering / kortvarig flytting) og Versetzung (flytting eller overføring). En tjenestemann kan pålegges arbeid i en annen stilling hos samme eller annen arbeidsgiver, selv om tilknytningen til tidligere arbeidsgiver består. Dersom en slik utplassering varer i mer enn to år og medfører lavere lønn, kreves arbeidstakerens samtykke. Dersom flyttingen er en varig overføring til annen stilling hos nåværende eller annen arbeidsgiver, kreves det i utgangspunktet samtykke fra tjenestemannen. Det kan gjøres unntak fra krav til samtykke dersom offentlige hensyn krever det, den nye stillingen har samme eller høyere lønn, og arbeidet er rimelig med tanke på tjenestemannens utdanning eller arbeidserfaring.

Ved vesentlige endringer i myndigheten kan en tjenestemann som berøres, uten samtykke overføres til en annen stilling hos samme arbeidsgiver, i samme eller annen karrierevei. Dette kan innebære tap av lønn, men ikke slik at tjenestemannen gis lavere lønn enn vedkommende hadde i sin foregående stilling.

Et lite, men prinsipielt viktig unntak er det som kan omtales som de politiske tjenestemennene. Dette er stillinger hvor det anses som avgjørende at tjenestemannens politiske syn samlet sett samsvarer med den til enhver tid sittende regjeringens politikk. Dette omfatter kun 0,5 prosent av det totale antallet tjenestemenn på føderalt nivå og er hovedsakelig statssekretærer, ledere for departementer og høyere stillinger i utenriks tjenesten, politiet, sikkerhetstjenesten og etterretningen. De politiske tjenestemennene kan midlertidig pensjoneres av forbundspresidenten uten en særlig grunn. Dette kan prøves for en forvaltningsdomstol, men domstolen kan kun prøve om grunnlaget for pensjoneringen var saklig. Den midlertidig pensjonerte tjenestemannen plikter å godta nytt

arbeid når dette er på området til den tidligere «Dienstherr», arbeidet er på samme nivå og lønnen minst like høy som før.¹⁰

Offiserer i forsvaret er ikke tjenestemenn, men arbeidsforholdet deres er likevel regulert i lov på samme måte som for tjenestemennene. Offiserenes rettsstilling er, i Soldatengesetz, tilnærmet den samme som tjenestemennenes.¹¹ De øverste offiserene er underlagt tilsvarende regler som de politiske tjenestemennene, jf. Soldatengesetz § 50. Offiserer fra brigadegeneral og oppover kan altså pensjoneres midlertidig av forbundspresidenten.

6.4.3 Domstolene og dommerne

Domstolenes og dommernes uavhengighet er fastslått i Grundgesetz artikkel 97. Etter denne bestemmelsen er dommerne et redskap for loven og skal dømme i tråd med denne. Artikkel 97 (2) fastslår videre at dommere, som er fast utnevnt, kun kan sies opp, suspenderes, flyttes eller pensjoneres med hjemmel i lov og ved en rettsavgjørelse. Det fastslås i samme avsnitt at dommere kan flyttes eller tas ut av tjeneste som følge av endringer i eller omorganiseringer av domstolene, men at de i så fall skal beholde full lønn.

Etter Grundgesetz artikkel 98 (1) og 98 (3) skal dommernes status være regulert i lov. Dersom en dommer, offisielt eller uoffisielt, handler i strid med grunnlovens prinsipper eller den konstitusjonelle ordenen i en delstat, kan Forbundsdagen bringe saken inn for konstitusjonsdomstolen, jf. artikkel 98 (2). Domstolen kan, med to tredjedels flertall, flytte eller pensjonere dommeren. Dersom domstolen finner at dommeren har handlet med forsett, kan dommeren også sies opp. Delstatene kan også gi regler tilsvarende denne bestemmelsen.

Ytterligere regler for dommere er gitt i dommerloven, Deutsches Richtergesetz. Bestemmelsene om avskjed av dommere som følge av manglende kvalifikasjoner, sykdom, alder og dom for straffbar handling er i stor grad de samme som for tjenestemenn.

Dommere kan forflyttes til et annet embete på samme nivå når dette er nødvendig for å forhindre skade på gjennomføringen av rettspleien, eller når

¹⁰ Hvilke stillinger som omfattes, er regulert i Bundesbeamtengesetz § 54.

¹¹ Om avskjed, se Soldatengesetz §§ 43 til 46. Yrkessoldater kan også avskjediges ved dom som følge av disiplinærsak, jf. Soldatengesetz § 43 (2) nr. 4, og dersom de er dømt til fengsel i minst ett år, eller seks måneder dersom straffen er grunnet i korrupsjon.

omorganisering av domstolene gjør det nødvendig, jf. Deutsches Richtergesetz § 31 og 32. I enkelte tilfeller kan også en dommer forflyttes til en stilling med lavere rang eller settes i disponibilitet. I så fall plikter vedkommende å ta den nye stillingen. Dersom den nye stillingen har en lavere lønn, beholder dommeren sin tidligere lønn, jf. § 33 Deutsches Richtergesetz.

6.4.4 Alminnelige offentlig ansatte

Offentlig ansatte får sine rettigheter og plikter regulert ved overenskomst etter forhandlinger. På nasjonalt nivå fastsettes overenskomsten, Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, mellom føderasjonen (representert ved innenriksdepartementet) og arbeidstakerorganisasjonene, mens hver enkelt delstat har ansvaret for forhandlingene med arbeidstakerorganisasjonene i delstaten. Vilkårene tilsvarer i stor grad de som gjelder for arbeidstakere i privat sektor, med enkelte tilføyelser, herunder et krav til politisk uavhengighet, jf. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst § 3. Arbeidstakerens plikter reguleres da av arbeidskontrakten, sammenholdt med de kollek-

tive avtalene. Brudd på disse pliktene, eller mangelfull arbeidsutøvelse, vil kunne medføre reprimande eller advarsel fra arbeidsgivers side og i særlig alvorlige tilfeller også oppsigelse. Noen disiplinærlov, slik som for tjenestemennene, finnes ikke for de offentlig ansatte. Det er imidlertid fastsatt at arbeidsgiver, ved oppsigelse, må konsultere et råd bestående av arbeidstakernes representanter. Hvis ikke vil oppsigelsen ikke være gyldig. I det som tidligere var Vest-Tyskland, må oppsigelsen, dersom arbeidstakeren har vært ansatt i mer enn 15 år og er over 40 år, ifølge en særregel i tariffavtalen være begrunnet i arbeidstakers forhold eller opptreden.¹²

En arbeidstaker kan kun forflyttes når forflytningen ikke innebærer en endring av arbeidsgiver. Dersom forflytningen innebærer at arbeidstakeren skal arbeide for en annen arbeidsgiver, vil det være et nytt arbeidsforhold. Det samme vil være tilfelle dersom arbeidstakeren flyttes til en lavere rangert stilling eller en stilling med lavere lønn.

¹² Se § 34 (2) Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst/TV-L.

Del III

Embetsmannsutvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 7

Videreføring av embetsordningen i forvaltningen

7.1 Innledning

Embetsmannsordningen har bestått i mer enn 200 år. Embetsmannsutvalgets mandat er å foreta en helhetlig gjennomgang av ordningen. Den sentrale problemstillingen er om det finnes tilstrekkelige og vektige begrunnelser for å videreføre en ordning som har egne bestemmelser forankret i Grunnloven om ansettelse, stillingsvern og opphør av ansettelsesforholdet for en mindre gruppe av statens ansatte.

Ifølge mandatet skal utvalget i vurderingen av en eventuell videreføring av embetsmannsordningen ta hensyn til «utviklingen i samfunnet, staten og arbeidslivet, samt om hensynene kan ivaretas på annen måte». I dette kapitlet foretar utvalget en bred vurdering av momenter som taler for og imot videreføring.

Den viktigste problemstillingen mandatet reiser, er i realiteten om de generelle reglene i statsansatteloven kombinert med andre virkemidler og tiltak, som drøftes nedenfor, er tilstrekkelige for alle ansattgrupper i staten. Eller er det fortsatt slik at det er grupper som bør ha en særskilt regulering slik embetsmannsordningen gir i dag? Nedenfor vurderes argumenter for og imot å videreføre ordningen.

Embetsmannsutvalgets ambisjon er å komme frem til anbefalinger som

- anerkjenner at embetsmannsordningen har vært en av bærebjelkene i domstolene og forvaltningen i mer enn 200 år
- ivaretar de sentrale hensynene bak ordningen, særlig prinsippene om rettssikkerhet og uavhengighet
- bidrar til å fremme folkestyret og rettsstaten og motstandskraft overfor krefter som kan tenkes å utfordre styresettet vårt
- er robuste, har legitimitet både i befolkningen og blant øvrige ansatte i staten og er tilpasset vår tid

Embetsmannsordningen omfatter, som omtalt i punkt 5.1.3 embetene både i den utøvende makt,

statsforvaltningen, og i den dømmende makt, domstolene: Reguleringen er i hovedsak felles for embetsmennene i de to ulike statsmaktene. Ettersom hensynene som skal ivaretas og eventuelt begrunne en videreføring av embetsmannsordningen, ikke er de samme i statsforvaltningen og i domstolene, behandler vi i dette kapitlet bare en eventuell videreføring av ordningen i statsforvaltningen. Embetsmannsordningen og domstolene omtales særskilt i kapittel 11

7.2 Argumenter for å avvike embetsordningen

7.2.1 Stillingsvernet i staten og uavhengighet

Ansatte som har et tilstrekkelig sterkt stillingsvern, kan opptre faglig uavhengig og ved behov fremme begrunnet kritikk mot overordnede uten frykt for å miste stillingen sin. Uavhengighetsprinsippet i embetsmannsordningen er tuftet på dette utgangspunktet. Det gjenspeiles også i det generelle stillingsvernet som statsansatte har.

Stillingsvernet og andre bestemmelser om arbeidsforholdet til statsansatte er utviklet over tid. De materielle reglene om oppsigelse og avskjed av statsansatte er gitt i statsansatteloven. I staten fikk vi den første tjenestemannsloven i 1918, mens dagens statsansattelov er fra 2017. Statsansatteloven gir særlige regler om ansettelse og opphør av arbeidsforholdet. Vedtakelsen av statsansatteloven i 2017 medførte en sterkere harmonisering mellom reglene som gjelder for statsansatte, og reglene som gjelder i alle andre deler av arbeidslivet.

Embetsmenn kan ikke sies opp, slik som statsansatte, men må eventuelt avskjediges. Embetsmenn kan ikke avskjediges på grunn av forhold ved virksomheten, mens statsansatte kan sies opp på slikt grunnlag.

Ulikhetene mellom embetsmenn og statsansatte når det gjelder stillingsvern, er – i tillegg til at embetsmenn ikke kan sies opp – i hovedsak

prosessuelle. Statsansatte kan sies opp og avskjediges administrativt av ansettelsesorganet, jf. statsansatteloven § 30. Uavsettliges embetsmenn, det vil si de som omfattes av Grunnloven § 22 annet ledd, kan bare avskjediges ved dom. Det er imidlertid Kongen i statsråd, etter saksforberedelse fra det aktuelle departementet, som beslutter om det skal anlegges en avskjedssak for domstolene. I slike saker er det staten, og ikke embetsmannen, som har søksmålsbyrden og må dokumentere at det finnes en lovlig avskjedsgrunn. Embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 første ledd, kan også avskjediges av Kongen i statsråd. Avskjed skjer i så fall ved kongelig resolusjon.

Stillingsvernet som statsansatte har i dag må sies å være godt. Det er gode argumenter for at det som alle statsansatte har, i dag er tilstrekkelig til å sikre uavhengighet og faglighet i statsforvaltningen. Reglene i statsansatteloven om opphør av ansettelsesforholdet bidrar til at statsansatte kan gjennomføre sine oppgaver på solid faglig grunnlag i tråd med god forvaltningspraksis og ta til motmæle eller reise innsigelser overfor overordnede dersom vesentlige sider ved en sak ikke belyses tilstrekkelig godt, faglige vurderinger overses eller lovligheten ikke ivaretas.

7.2.2 Uavhengige forvaltningsorganer

Uavhengighet og faglighet kan også fastsettes særskilt for et forvaltningsorgan i egen lovgivning. Lovbestemt uavhengighet av politisk ledelse og departementene for forvaltningsorganer, kan fremme noen av de samme hensynene som embetsmannordningen, men sikrer ikke på samme måte at leder for forvaltningsorganet kan uttale seg fritt på faglig grunnlag.

Grunnloven § 3 bestemmer at den utøvende makten er hos Kongen. Statsforvaltningen er hierarkisk oppbygd med Kongen i statsråd som det øverste myndighetsorganet. Myndighet kan delegeres nedover fra departementene til underliggende organer, men det konstitusjonelle ansvaret ligger fortsatt i regjeringen. Regjeringen kan som hovedregel instruere underliggende organer og også omgjøre deres beslutninger. På samme måte kan et overordnet organ instruere og eventuelt omgjøre beslutninger fattet av et underordnet organ.

Regjeringen kan ikke selv begrense sin instruksjonsmyndighet overfor underliggende organer. Stortinget kan derimot i lov bestemme at et forvaltningsorgan skal være uavhengig av Kon-

gen, og bestemme innholdet i og omfanget av slik uavhengighet. Uavhengige forvaltningsorganer er organer hvor regjeringen ikke har instruksjons- og omgjøringsmyndighet, slik det følger av hovedregelen etter Grunnloven § 3. Et forvaltningsorgan kan derfor ha større eller mindre uavhengighet.

Stortinget har regulert uavhengigheten for en rekke forvaltningsorganer. Begrunnelsene for å bestemme at et forvaltningsorgan skal være uavhengig, kan være knyttet til rettssikkerhetshensyn (kan for eksempel være aktuelt i tvisteløsnings- og klageorganer) og ønsket om faglig baserte avgjørelser (kan for eksempel være aktuelt i organer som skal ivareta interessene til særlige grupper, og i organer som har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv). Også internasjonale eller folkerettslige forpliktelser kan begrunne uavhengighet.

Eksempler på uavhengige forvaltningsorganer:

- Universitetene og høyskolene er gitt faglig frihet og ansvar gjennom universitetsloven. De kan ikke «gis pålegg eller instruks om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen», jf. universitetsloven § 1-5. Forbudet mot pålegg og instruks gjelder også ved ansettelser. De ansatte ved institusjonene skal også ha uavhengighet og faglig frihet i undervisningen og forskningen.
- Konkurransetilsynet og Konkurransklagenemnda skal bidra til effektiv ressursbruk ved å fremme konkurranse og sikre at konkurransereglene etterleves av markedsaktørene. Konkurransetilsynet og Konkurransklagenemnda er administrativt underordnet Kongen og departementet, men kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, jf. konkurranseloven § 8.
- Barneombudets samfunnsoppdrag er å fremme barns interesser i samfunnet og spesielt følge med på at barns interesser blir ivarettatt i lovgivningen, og at Norge overholder FNs barnekonvensjon. Barneombudets uavhengighet er lovfestet i barneombudsloven § 6: «For øvrig utfører Ombudet sine oppgaver selvstendig og uavhengig.»
- Påtalemyndighetens uavhengighet er regulert i straffeprosessloven § 55: «Påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak. Ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse.»
- Datatilsynet og Personvernemnda er eksempler på forvaltningsorganer som er gitt uavhen-

gighet på bakgrunn av internasjonale forpliktelser, jf. personvernforordningen.

Det nevnes for ordens skyld at ingen utnevnes som embetsmenn i universitets- og høyskolesektoren, etter en lovendring i 1990. Siden den gang ansetter institusjonene sine medarbeidere på alle nivåer. Direktøren for Konkurransetilsynet og Barneombudet ansettes av Kongen i statsråd,¹ men er ikke embetsmenn. Lederen for Konkurranseskjennemnda er embetsmann.² Det samme er riksadvokaten, assisterende statsadvokat, førstestatsadvokatene og alle statsadvokatene.³

Hvorvidt et forvaltningsorgan skal være uavhengig av regjeringen, må vurderes og begrunnes i hvert enkelt tilfelle. Dette skjer gjennom lovforarbeidet som gjøres ved etableringen av forvaltningsorganet, og dokumenteres i lovproposisjonen og innstillingen som behandles i Stortinget. Lovprosessen bidrar til grundighet i arbeidet og til at relevante hensyn og prinsipper vurderes.

7.2.3 Ansettelse av Kongen i statsråd uten at det er et embete

Enkelte stillinger i staten er organisert som embeter, og Kongen i statsråd besetter disse ved å utnevne embetsmenn. En slik utnevning er ment som et uttrykk for stillingens betydning. Samtidig er det stor variasjon i embetenes ansvar og oppgaver. Mens stillinger på lavere ledernivå er embeter, for eksempel underdirektører i departementene, ansettes mange av de høyeste og mest ansvarsfulle lederstillingene i staten ved vedtak av Kongen i statsråd, uten at disse dermed blir embetsmenn. I kapittel 5 er det redegjort for at dette kan forklares dels med at stillinger er blitt omgjort fra embeter, dels med at nye stillinger ikke er blitt embeter. At reguleringen som gjelder for statsansatte, er tilstrekkelig for mange av de viktigste stillingene i staten, kan styrke argumentasjonen for at det ikke er behov for å videreføre embetsmannsordningen. I stedet kan det gjøres en konkret vurdering av om et utvalg av dagens embeter i fremtiden kan ansettes av Kongen i statsråd som statsansatte.

Statsrådsbehandlingen følger av at ansettelsesformen er bestemt i lov, men også fordi ansettelse i stillingene anses som «saker av viktighet» etter

Grunnloven § 28. Et eksempel på at ansettelsesformen er hjemlet i lov, finner vi i finanstilsynsloven. Lovens § 2 sier at direktøren «ansettes av Kongen for en periode av seks år». Andre eksempler på stillinger som ansettes av Kongen i statsråd, er skattedirektøren og arbeids- og velferdsdirektøren. At ansettelsen skjer i statsråd, signaliserer som nevnt at det er en viktig sak, og at stillingen er sentral. Det medfører også at stillingsinnehaveren har fått sitt oppdrag direkte fra Kongen og regjeringen. Ansettelse av Kongen i statsråd vil ivareta viktige sider ved tradisjonen som embetsmannsordningen representerer, men ikke medføre et særlig stillingsvern. Avskjed av statsansatte som er ansatt i statsråd, må likevel som hovedregel også besluttes i statsråd. Det kan i seg selv gi beskyttelse. Saker i statsråd er gjenstand for parlamentarisk kontroll og vil kunne få særlig oppmerksomhet, blant annet gjennom media. Embetsmannsutvalget mener det er grunn til å tro at terskelen for oppsigelse eller avskjed av Kongen i statsråd vil være høy og saksforberedelsene ekstra grundige.

7.2.4 En sterk forvaltningskultur

Tilliten til myndighetene og ulike forvaltningsorganer er høy i Norge. Statsforvaltningen er utviklet på samtlige og omforente prinsipper og verdier som har historiske røtter i Norge, og som vi deler med mange andre land. Sentralt står folkestyre, rettssikkerhet, lovlighet, faglighet, uavhengighet, lojalitet, åpenhet og objektivitet. Jo sterkere forvaltningskulturen er forankret i disse prinsippene og verdiene, desto mindre er behovet for å sikre en mindre gruppe av statens ansatte et særlig vern i stillingen.

I tillegg til lovregulering, for eksempel forvaltningsloven og offentlighetsloven, er det en rekke retningslinjer og reglementer som skal bidra til en sterk forvaltningskultur og god forvaltningspraksis. Eksempler på slike er Etske retningslinjer for statstjenesten, Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling og retningslinjer om forholdet mellom den politiske ledelsen og embetsverket. I tillegg kommer reglene om varsling.

I hvilket omfang det systematisk arbeides med og gis opplæring i disse, varierer, men det er bred enighet om at god forvaltningsskikk preger oppgaveutførelsen og arbeidshverdagen på alle nivåer i statsforvaltningen i Norge.

¹ Barneombudsloven og konkurranseloven

² Konkurranseloven

³ Straffeprosessloven

7.2.5 Begrenset kjennskap til embetsmannsordningen

Mangelfull kjennskap til embetsmannsordningen og de særlige reglene som gjelder for embetsmenn, kan forstås som et uttrykk for at ordningen har mindre betydning. Innhentingen av data om antall embeter og embetsmenn fra departementene (se punkt 5.2) avslørte dels en manglende oversikt, dels at kunnskapen om embetsmannsordningen var begrenset i flere departementer. Det siste kom blant annet til uttrykk ved at flere, var usikre på om embetsmennene i deres departementsområde er avsettelige eller uavsettelige.

At det er liten oppmerksomhet om ordningen og om ulikhetene mellom embetsmenn og statsansatte, kommer også til uttrykk i den uensartede praksisen ved valg av ansettelsesform for toppledere i forvaltningsorganene utenom departementene. Vi ser at svært viktige stillinger ikke er embeter, mens andre og mindre stillinger er embeter. For et stort antall slike stillinger, er ansettelse av Kongen i statsråd valgt og lovfestet, men begrunnelsen for å velge dette fremfor embetsmannstatus er oftest ikke drøftet i forarbeidene. Ett eksempel er endringen i diskrimineringsombudsloven. Før endringen i 2017 het det i lovens § 2 at «likestillings- og diskrimineringsombudet åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd», mens ombudet nå skal «utnevnes på åremål av Kongen i statsråd», jf. § 4. Denne endringen drøftes ikke i forarbeidene og synes tilfeldig. Begrepet *utnevnt* er i statsansatteloven forbeholdt embetsmenn, mens *beskikke* gjelder statsansatte som er ansatt av Kongen i statsråd.

7.3 Argumenter for å beholde embetsordningen

7.3.1 Forvaltningen under press

I dette punktet omtaler Embetsmannsutvalget hensyn som taler for å videreføre en ordning med et særlig stillingsvern for utvalgte stillinger i forvaltningen.

Demokratiet og rettsstaten står sterkt i Norge. Politikerne og embetsverket kjenner og forstår sine roller. Men det er vel etablert gjennom forskning og embetsmenns erfaring at forvaltningen utsettes for krysspress ved at kravene som stilles, er potensielt motstridende. Kravene om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet trekker i ulike retninger. Knut Dahl Jacobsen omtalte dette i en klassisk og ofte sitert artikkel⁴ fra 1960 som et delikat balanseforhold som det var kre-

vende å håndtere i det daglige. Embetsmenn skal være lojale iverksettere av den politiske vilje, men de skal også være politisk nøytrale, og de skal gjøre innsigelser når politikerne ønsker å gjennomføre beslutninger som ikke er lovlige, eller som det kan rettes sterke innsigelser mot på faglig grunnlag.

Nedenfor peker Embetsmannsutvalget på et par eksempler på aktuelle situasjoner i Norge og i vårt naboland Danmark som viser hvordan forvaltningen kan komme under press. I tillegg viser utvalget til endringer i andre land som kan utfordre styresettet vårt og den norske rettsstaten der som den samme utviklingen kommer hit.

Embetsmannsordningen kan bidra til å styrke rolleforståelsen i og posisjonen til embetsverket. Utvalget mener at et kompetent og trygt embetsverk kan bidra til å påse at saksbehandlingen følger opp forutsetningen i Håndbok for politisk ledelse, som sier følgende:

«Ved behandling av den enkelte sak i departementet er politisk ledelse derfor bundet av lover og regler som stiller krav til saksbehandling i forvaltningen, herunder at saken er tilstrekkelig utredet og at en beslutning tas på et lovlig og objektivt grunnlag.»⁵

7.3.1.1 Ny mediehverdag og tidspress

I dag utsettes forvaltningen for et mye sterkere påtrykk både av redaktørstyrte og ikke-redaktørstyrte medier enn tidligere. Det er et større tidspress enn da Dahl Jacobsen skrev artikkelen der han pekte på det krevende og delikate balanseforholdet mellom lojalitet og faglighet. Utfordringene med å håndtere de motstridende kravene som stilles til embetsverket, er med andre blitt enda større.

Tidligere departementsråd Eva Hildrum har i en artikkel⁶ pekt på at et høyt tempo og medie-trykk døgnet rundt gjør at vanskelige utfordringer må håndteres under betydelig press. Dette kan medføre demokratiske utfordringer den dagen informasjonen fra et departement har en slik form at den som mottar informasjonen, ikke kan være sikker på om informasjonen er nøytral

⁴ Tidsskrift for samfunnsforskning, hefte 4, 1960, s. 231–248, Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen – Pacem

⁵ Håndbok for politisk ledelse (2021), pkt. 3.2 (regjeringen.no)

⁶ Stat & Styring, nr. 1 2017

og korrekt – eller om den inneholder betydelige innslag av politisk retorikk.

7.3.1.2 Krisen som innhentet oss

Pandemien som rammet oss våren 2020, førte til oppmerksomhet om rolleforståelsen både blant politikere og embetsverk. Etter at Koronakommisjonen la frem sin rapport⁷ har det vært en offentlig debatt blant annet om hvorfor vedtaket om å innføre de mest inngripende tiltakene Norge har vært vitne til i fredstid, ikke ble behandlet av regjeringen umiddelbart etter 12. mars 2020.

Koronakommisjonens rapport viser at krisesituasjoner stiller både politikere og embetsverk overfor store utfordringer og kommisjonen peker på at:

«[d]et er nettopp i krisesituasjoner at Grunnloven og menneskerettighetene blir særlig viktige. Det er i krisesituasjoner at risikoen for at Grunnloven og menneskerettighetene blir tilsi-desatt, er størst, og dermed at overgrep mot borgerne kan skje.»⁸

Koronakommisjonen gir etter Embetsmannsutvalgets vurdering støtte til at det i kriser er et særlig behov for et faglig sterkt og uavhengig embetsverk, som kan bidra til å sikre at kravene til saksbehandling vies tilstrekkelig oppmerksomhet.

I oppfølgingen av den såkalte Mink-saken⁹ i Danmark er det satt søkelys på både på håndteringen fra politisk ledelse med statsministeren i spissen og på embetsverkets rolle. Hastebeslutningen om å avlive vel 15 millioner mink er kritisert fordi den ikke hadde hjemmel i lov. Embetsverket er kritisert fordi det ikke i tilstrekkelig grad advarte om at beslutningen ikke var i tråd med kravet til legalitet. Dette eksemplet viser hvordan tidspres kan bidra til å heve embetsverkets terskel for å ta til motmæle og reise krav om at en sak skal utredes tilstrekkelig.

7.3.1.3 Politiske programmer og krav om gjennomføringskraft

Embetsmannsutvalget har også merket seg Nav-skandalen. Det viste seg at Nav over mange år hadde praktisert folketrygdlovens krav til opphold i Norge for mottakere av sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger i strid med trygdeforordningen og øvrig EØS-rett. Minst 80 personer var blitt uriktig dømt for trygdesvindel, og 2400 hadde fått urettmessig krav om tilbakebetaling. Stortinget, domstolene og forvaltningen hadde tolket EØS-regelverket feil.¹⁰

I granskningsutvalgets rapport kan vi blant annet lese følgende:

«En viktig årsak til at oppholdskravet ble praktisert feil er manglende tilpasning av folketrygdlovens bestemmelser til de regler som følger av EØS-retten. Oppmerksomheten til skiftende regjeringer har på dette området vært rettet mot effektiv trygdeforvaltning, bekjempelse av trygdemisbruk og reduksjon av trygdeeksport. Det har vært mindre oppmerksomhet rettet mot hensynet til å sikre enkeltpersoners rettigheter.»¹¹

Granskningsutvalgets skriver videre:

«Fravær av kritisk tenkning, god organisering, og opptreden i samsvar med det ansvar de ulike organer har, har medført at EØS-rettens betydning har befunnet seg i blindsonen til nær sagt alle involverte.»

«Saken illustrerer hvordan det kan gå når de institusjonene som skal sikre at offentlige myndigheter ikke øver urett mot den enkelte, ikke har de ressursmessige forutsetningene for å gjøre dette, ikke er faglig oppdatert og heller ikke reagerer eller kommuniserer på adekvat måte.»¹²

Saken har bidratt til å sette søkelyset på rolleforståelsen både blant politikere, embetsverk og domstoler i Norge.

I Danmark ble tidligere innvandringsminister Inger Støjberg i desember 2021 dømt til fengsel i riksrettssaken som ble reist mot henne.¹³ Støj-

⁷ NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

⁸ NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien s. 304, se også pkt. 7 i sammendraget s. 26

⁹ Se Folketingets nettside om Granskningskommisjonen GRA, Alm.del - 2021-22 - Bilag 46: Granskningskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink. / Folketinget (ft.dk)

¹⁰ Omtale av «trygdeskandalen» fra Wikipedia (wikipedia.no)

¹¹ NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området, s. 22

¹² NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området, s. 24

berg var ansvarlig for å iverksette en ulovlig instruks om å skille asylsøkere som var et par, dersom en av dem var mindreårig, selv om hun uttrykkelig ble advart av embetsverket om at dette ville være ulovlig. Også statsråder må forholde seg til de lover som gjelder til enhver tid. Riksretten, alle dommerne unntatt én, fant at embetsverket hadde orientert om lovens grenser. Men embetsverket ble av Instrukskommissionen klandret for at de ikke hadde sagt ifra klart nok. Inger Støjbergs departementssjef aksepterte til sist pressemeldingen med feilaktig innhold «for å skape ro i departementet», som han selv uttrykte det.¹⁴ Fem embetsmenn fikk så alvorlig kritikk av Instrukskommissionen at den mente at de kunne stilles til ansvar.¹⁵ Saken er dermed også viktig fordi den belyser embetsverkets rolle som rådgiver overfor en statsråd og som deltaker i formuleringen av politikk.

I den danske saken gikk statsråden bevisst mot eksplisitte faglige advarsler. I den norske saken var det ifølge kommisjonen slik at flere regjeringer rettet stor oppmerksomhet mot bekjempelse av trygdemisbruk og reduksjon av trygdeeksport og mindre oppmerksomhet mot hensynet til å sikre enkeltpersoners rettigheter.

De to sakene ovenfor er ulike, men de bidrar til å synliggjøre at saker som får stor politisk oppmerksomhet, setter forvaltningen under betydelig press.

7.3.2 Folkestyre, tillit og mulige utfordringer

Innbyggernes tillit til domstolene og statsforvaltningen er høy i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Se også punkt 3.2.6.

Norge rangerer også høyt i internasjonale sammenligninger av kvaliteten på demokratiet. Freedom house¹⁶ skriver at Norge er et av de mest robuste demokratiene i verden, med frie valg og jevnlig skifte av politisk makt. Borgerrettighetene blir respektert, og den frie pressen og interessegrupper ettergår og holder regjeringen ansvarlig.

Men dette kan ikke nødvendigvis tas for gitt i et langsiktig perspektiv. I 1990-årene antok både

politikere og akademikere, i hvert fall i Europa, at demokratiet hadde vist sin overlegenhet. Francis Fukuyama¹⁷ skrev om «the end of history» i den tro at det vestlige liberale demokratiet hadde vunnet kampen om å fremstå som den mest egnede styreform. Dette skulle tilsi at demokratiet ville vinne terreng.

Tretti år senere er situasjonen en annen. I rapporten *The global state of democracy*, som ble lagt frem for Europarådets styringsgruppe for godt demokratisk styresett (The European Committee on Democracy and Governance) høsten 2022, blir det uttrykt bekymring for demokratiets stilling i Europa:

«Demokratiet er hovedregelen for styresett i Europa, men utviklingen står stille. 49 prosent av alle europeere lever i demokratier som uthules. 30 prosent av europeiske innbyggere lever ikke i et demokrati. 21 prosent av europeiske innbyggere lever i et stabilt demokrati.»¹⁸

Sentrale aktører¹⁹ mener at krigen i Ukraina ikke bare handler om hvorvidt Ukraina skal kunne klare å opprettholde sin territorielle integritet, sin nasjonale selvstendighet og sin demokratiske styreform. Den handler også om at demokratiet er truet i Europa på en måte man ikke har sett siden andre verdenskrig.

Polen og Ungarn har over en lengre periode utviklet autoritære, antidemokratiske trekk. Domstolkommisjonen viste til følgende:

«Betydningen av å verne om domstolenes funksjonsevne og uavhengighet har fått fornyet aktualitet de senere årene. I enkelte europeiske land har man sett en urovekkende tendens til at folkevalgte organer undergraver domstolenes uavhengighet ved lovreformer som angriper arbeidsvilkårene i domstolene. Eksempelvis har EU satt i gang en formell prosedyre mot Polen for å sikre uavhengigheten til polske dommere. Utviklingen har skapt økt bevissthet om betydningen av å verne domstolene mot kortvarige politiske strømninger – også i vesteuropeiske land.»²⁰

¹³ Artikkel på Altinget.dk: «Læs afgjørelsen: Her er hovedargumenterne for dommen over Støjberg»

¹⁴ Artikkel på Altinget.dk: «Departementschef godkendte falsk melodi fra Støjberg»

¹⁵ Artikkel på Altinget.dk: «Instrukskommissionen vurderer: Fem embedsmænd kan stilles til ansvar»

¹⁶ Rapport fra Freedom House «Norway: Freedom in the World 2022 Country Report»

¹⁷ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992

¹⁸ Rapport fra The Global State of Democracy initiative: «Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent»

¹⁹ Se f.eks. kommisjonspresident Ursula von der Leyen i *State of the Union*-talen 14. september 2022

²⁰ NOU 2020:11 Den tredje statsmakt – domstolene i endring, s. 212

Fra omkring år 2000 begynte de brede moderate folkepartiene i en rekke land i Europa å få svekket oppslutning. Det vokste frem en rekke nye populistiske partier. Det partipolitiske landskapet ble fragmentert. Denne utviklingen har vi også sett tegn til i Norge. Idéhistorikeren Tarjei Skirbekk omtaler denne utviklingen i boken *De moderate folkepartienes fall i Europa*.²¹ Han viser til at de aller fleste forskere peker på globalisering og migrasjon som hovedårsaken til den politiske uroen og endringene vi ser. De brede folkepartiene har ikke maktet å fange opp de bekymringene som preger deler av befolkningen, som opplever at de ikke blir hørt.

Når europeisk politikk nå splittes i flere og mindre partier, kan evnen og viljen til å balansere ulike hensyn og skape en helhetlig politikk svekkes. I en situasjon med politisk fragmentering vil betydningen av en faglig sterk og uavhengig forvaltning øke.

7.4 Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefalinger

Embetsmannsutvalget mener at vi i Norge ikke kan ta den sterke oppslutningen om demokratiet og rettsstaten for gitt. Ordningen er mer enn to hundre år gammel. Det er nå mer enn femti år siden embetsmannsordningen sist ble vurdert. En eventuell videreføring av ordningen må selvsagt vurderes i lys av det norske samfunnet i dag, men det er også nødvendig å ha et blikk for de lange historiske linjene og samfunnsutviklingen fremover.

Utvalget mener at ordningen eller en justert ordning må vurderes på bakgrunn av om den vil bidra til å fremme folkestyret og rettsstaten gjennom at tilliten til myndighetene, statlige institusjoner og domstolene opprettholdes på et stabilt og høyt nivå. Derneft må den vurderes på bakgrunn av om den vil bidra til å styrke forvaltningens forutsetninger for å verne om folkestyret dersom tillitsforholdet mellom politikerne og forvaltningen svekkes og politiske krefter tar til orde for tiltak som svekker vårt etablerte liberale styresett.

Slik Embetsmannsutvalget ser det, er stillingsvernet for statsansatte solid, og det burde i hovedsak også være tilstrekkelig for dem som er utnevnt i embeter. Dette støttes også av statsfor-

valtningens arbeid med å rekruttere og utvikle kompetente ledere og medarbeidere og vektleggingen av etiske retningslinjer og god forvaltningspraksis. Utvalget tror ikke at det vil svekke søkergrunnlaget dersom det samme stillingsvernet og de andre bestemmelsene som gjelder for statsansatte, også gjøres gjeldende for de stillingene som i dag er embeter. Utvalget konstaterer at utfordrende lederstillinger i store og viktig etater besettes av kvalifiserte kandidater enten det er Kongen i statsråd, departementene eller virksomhetene som ansetter.

Embetsmannsutvalget oppfatter at embetsmennene har vært bærere av en særlig bevissthet om forvaltningens rolle og om forholdet til folkestyret og den politiske ledelsen. Slik har denne gruppen vært med på å forme den forvaltningen vi i dag har, og de prinsippene som gjelder for saksbehandlingen, og som kommer til uttrykk i det som ofte refereres til som god forvaltnings-skikk. Den historiske bakgrunnen for embetsmannsordningen og den tradisjonen som ordningen representerer, er etter utvalgets syn et selvstendig moment i vurderingen av en eventuell videreføring. Er det fornuftig å avvikle ordningen i en tid der forvaltningen utsettes for press, der vi opplever fragmentering av det politiske landskapet, og der flere opplever usikkerhet i hverdagen? Utvalget mener at det vil sende et signal om at betydningen av et solid, faglig og uavhengig, men lojalt embetsverk, er svekket. Etter utvalgets vurdering vil dette være feil signal å gi.

Ved å avgrense og redusere gruppen som skal omfattes av embetsordningen, kan forventningene til dem klargjøres og deres egen bevissthet om rollen de har i folkestyret, høynes.

Med bakgrunn i behovet for å opprettholde tilliten til forvaltningen – og for å utvikle et sterkere vern om folkestyret og rettsstaten – mener utvalget at det er viktig å sikre individuell uavhengighet og hindre at frykten for å miste stillingen påvirker embetsførselen til to grupper av statsansatte. Det gjelder for det første dem som skal sikre rettssikkerheten til innbyggerne og for det andre dem som står nærmest landets politiske ledelse og har som oppgave å opplyse saker, gi faglige råd og sikre at beslutninger som fattes, har nødvendig hjemmel og holder seg innenfor de rammene som lover og bestemmelse setter.

Embetsmannsutvalget anbefaler på den bakgrunn at embetsmannsordningen videreføres for et begrenset antall stillinger. Dette medfører at disse stillingene utnevnes av Kongen i statsråd og gis et sterkere stillingsvern enn det som gjelder for øvrige statsansatte. Ordningen bør omfatte

²¹ Artikkel i Aftenposten nettutgave (aftenposten.no): «Han mener Europa er sykt – Det må begynne å ringe noen bjeller». Tarjei Skirbekk, *De moderate folkepartienes fall i Europa*, Cappelen Damm, 2021

færre stillinger enn i dag. Hvilke stillinger Embetsmannsutvalget anbefaler at skal omfattes av ordningen, drøftes i kapittel 8, mens innholdet i ordningen drøftes nærmere i kapittel 9.

Ordningen bør forankres i Grunnloven som i dag. Det gir ordningen og de aktuelle bestemmel-

sene et styrket vern, sammenlignet med om den forankres i alminnelig lov. Grunnlovsendringer forutsetter et kvalifisert flertall i Stortinget og at endringen må foreslås før, men vedtas etter, et stortingsvalg, jf. Grunnloven § 121.

Kapittel 8

Stillinger i statsforvaltningen som bør være embeter

8.1 Innledning

I kapittel 7 begrunner og anbefaler Embetsmannsutvalget at en mindre gruppe av stillinger i staten fortsatt bør være embeter. Utvalget anbefaler også at alle som utnevnes i disse embetene, skal omfattes av en ordning med særlige bestemmelser som er forankret i Grunnloven. Tanken er at dette skal sikre dem uavhengighet og forutsetninger for å skjøtte stillingens oppgaver etter beste faglige skjønn. I dette kapitlet drøfter utvalget hvilke stillinger som bør være embeter.

I kapittel 9 foreslår utvalget flere endringer i embetsmannsordningen sammenlignet med dagens ordning. Hovedhensynene bak dagens embetsmannsordning blir ivaretatt gjennom disse forslagene. Dermed er de vurderingene som gjøres i dette kapitlet, relevante både dersom forslagene til justeringer i ordningen vedtas, og dersom dagens embetsmannsordning videreføres.

Grunnloven gir begrenset veiledning om hvilke stillinger som skal være embeter. Grunnloven § 22 nevner enkelte bestemte embeter: «embetsmenn som er ansatt ved statsrådets kontorer eller ved diplomatiet eller konsulatvesenet, sivile overøvrighetspersoner, sjefer for regimenter og andre militære korps, kommandanter på festninger og høystbefalende på krigsskip». I tillegg fastsetter flere lover at stillinger skal være embeter. Det gjelder blant annet diskrimineringsombudsloven, konkurranseloven og politiloven. Reglement for personalforvaltningen i departementene og Reglement for personalforvaltningen i utenriksstjenesten bestemmer hvilke stillinger i departementene som er embeter.

Embetsmannsutvalget har merket seg at beslutningene om hvilke stillinger som skal være embeter utenfor domstolene, påtalemyndigheten, departementene og Forsvaret, har vært preget av en uensartet og noe tilfeldig praksis. Tidligere førte også ønsket om å ansette på åremål til at flere embeter ble omgjort til ordinære statsstillinger, uten nærmere prinsipiell vurdering. Etter utvalgets vurdering bør en videreføring av

embetsmannsordningen baseres på en samlet og helhetlig vurdering av hvilke stillinger som skal være embeter.

I vurderingen av hvilke stillinger som skal omfattes av ordningen, mener Embetsmannsutvalget at det er naturlig å se hen til i hvilken grad en stilling har behov for sterkere beskyttelse, i hvilken grad den kan bidra til å fremme folkestyret og rettsstaten, og i hvilken grad den i en fremtidig situasjon kan styrke samfunnets evne til å møte krefter som kan tenkes å utfordre styresettet vårt. Dernest er det viktig at også hensynet til legitimitet, både i befolkningen og blant øvrige ansatte i staten, ivaretas. Samtidig må det være en viss sammenheng mellom stillingene som omfattes.

Nedenfor gir utvalget en kort vurdering av behovet for særlig vern i stillingen for grupper av ansatte i statsforvaltningen: 1) ledere og ledende ansatte i departementene og regjeringsadvokaten, 2) ledere i Forsvaret, 3) ledere av øvrige virksomheter i statsforvaltningen og 4) advokatene i påtalemyndigheten.

8.2 Departementene og regjeringsadvokaten

8.2.1 Departementene

Departementene og statsforvaltningen ellers har siden overgangen til parlamentarisme fra 1884 vært redskaper for folkevalgte myndigheter. Embetsverket i departementene omtales gjerne som faglige sekretariater for statsråden og den politiske ledelsen – faglig i motsetning til politisk. Forventningen til embetsverket er at de skal oppetre lojalt overfor den sittende politiske ledelsen i politikktutvikling og -gjennomføring, samtidig som de skal være politisk nøytrale og vise faglig integritet gjennom kunnskapsbaserte og faglig forankrede saksfremstillinger, vurderinger og anbefalinger. Disse forventningene kan være motstridende og skape grobunn for spenninger og rol-

leuklarheter mellom den politiske ledelsen og det upolitiske embetsverket.

Grunnloven § 22 første ledd omtaler «de embetsmenn som er ansatt ved statsrådets kontorer», men sier ikke noe om hvem disse embetsmennene er. Det er derimot fastsatt i Reglement for personalforvaltningen i departementene¹, der det kommer frem at stillingene som underdirektør, lovrådgiver, avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef, assisterende departementsråd og departementsråd er embeter. For alle andre enn lovrådgi-verne er dette i tråd med en lang tradisjon som går ut på at de som både har faglig ansvar og personalansvar i departementene, er embetsmenn. Embetsmennene i departementene kan avskjedi-ges administrativt ved vedtak av Kongen i stats-råd, det vil si de er avsettelige embetsmenn.

Gruppen av embetsmenn i departementene er stor. De har ulikt faglig ansvar og varierer med hensyn til hvor nær de er den politiske ledelsen. Felles for departementsembetsmennene er at de kan fatte og signere vedtak på vegne av statsråden og departementet. Departementsråden, som er departementets øverste administrative leder, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefene, som leder departementets fagavdelinger, er særlig tett på den politiske ledelsen i fagsakene.

Kommunikasjonssjefene i departementene leder kommunikasjonsenhetene som er departementets fagenhet for kommunikasjon. De rapporter til departementsråden og er som hovedregel ikke embetsmenn. Ett unntak fra denne hovedregelen finner vi i Utenriksdepartementet, der lederen av kommunikasjonsenheten er avdelingsdirektør og embetsmann. Ved siden av departementsråden er kommunikasjonssjefene trolig de i departementet som i det daglige er nærmest statsråden som rådgivere.

Embetsverket i departementene er lite synlig for innbyggerne. Det er den politiske ledelsen som står frem på vegne av departementene på de saksområdene de er ansvarlige for. Under pandemien var for eksempel de faglige forvaltningsorga-nene, som Helsedirektoratet og Folkehelseinsti-tuttet, aktive når det gjaldt å formidle råd og vur-deringer både til departementene og til allmenn-heten. De var aktører i media og på pressekonfe-ranser sammen med den politiske ledelsen, særlig i Helse- og omsorgsdepartementet. Embetsverket som behandlet de faglige innspillene og ga direkte råd til den politiske ledelsen, var imidlertid ikke

synlige i media. Embetsverket har like fullt en svært viktig rolle i å fremme folkestyre og demo-kрати. Det gjør det særlig ved å opplyse om saker og frembringe informasjon om de rettslige ram-mene for å fatte og gjennomføre politiske vedtak og i den direkte rådgivningen overfor den poli-tiske ledelsen.

I et departement oppstår det situasjoner hvor det er behov for at et embetsverk holder fast ved faglige vurderinger som i realiteten går imot de politiske ambisjonene.

Politiske initiativer kan være tydelig formulert utad gjennom partiprogrammer eller regjerings-plattformer. De blir imidlertid ikke regjeringens vedtatte politikk før det er besluttet i regjerings-konferanser.

Partiprogrammer og regjeringsplattformer utformes uten tilgang til embetsverket. Det vil derfor ikke være uvanlig at det oppstår situasjoner hvor embetsverket fraråder, eller anbefaler sterke endringer i, politiske initiativer som regjeringen allerede er kjent for i det offentlige rom. Slike situasjoner kan oppfattes som svært krevende for den politiske ledelsen, og det kan oppstå et ønske om at også embetsverkets drøfting av de politiske for-slagene er mindre kategorisk, mindre entydig eller mindre omfattende. Dette skjer selv om embetsverkets saksfremstillinger er råd til den politiske ledelsen som i sin natur ikke er offent-lige. En grunn er at den politiske ledelsen er klar over at også interne forberedende dokumenter i departementer kan kreves utlevert dersom en reform skulle utvikle seg slik at saken utsettes for en granskning. Det kan være særlig vanskelig for en politisk ledelse å forsvare en reform dersom det viser seg at den er gjennomført til tross for tydelige frarådinge fra embetsverket.

I nesten alle tilfeller vil den politiske ledelsen akseptere og sette pris på at embetsverket står fast ved tydelige faglige vurderinger. Men ikke all-tid. Det er viktig at de i embetsverket som i hoved-sak bærer ansvaret for også å ta tydelig til mot-mæle mot den politiske ledelsen, kan gjøre det uten hensyn til sin egen posisjon i departementet. Det er selvsagt slik at regjeringens senere vedtak med full legitimitet kan vektlegge andre hensyn enn drøftingene fra embetsverket. Etter et vedtak i regjering skal embetsverket alltid bistå regjerin-gen med iverksetting av politikken, uavhengig av vurderingene og rådene i forkant. Saker der forbe-redelsene og avgjørelsene skjer under tidspress, er også tilfeller der embetsverket har et særlig behov for å være trygge på at de både muntlig og skriftlig kan kreve at saken skal opplyses godt, og at hjemmelsgrunnlaget er avklart, og at de kan

¹ Reglement for personalforvaltningen i departementene, fastsatt ved Kongelig resolusjon 14. juni 2019. Se § 2 Defini-sjoner mv. (regjeringen.no)

fremme faglige begrunnede motforestillinger før beslutningene fattes.

Den såkalte Mink-saken i Danmark² er et eksempel på at den politiske ledelsen presset på for at saken skulle behandles raskt, og at embetsverket ikke bidro til at den politiske ledelsen og lederne i embetsverket og forvaltningen var tilstrekkelig opplyst om saken og om at det ikke var hjemmel for å fatte et så inngripende vedtak (avlive all mink i Danmark).

Ekspedisjonssjefene har som avdelingsledere et definert ansvar for ett av departementenes fag- og politikkområder. Departementene har ulike rutiner, og mange saker fremmes direkte fra fagavdelingen til statsråden via ekspedisjonssjefen uten at departementsråden er involvert. På den annen side vil nok saker som antas å være kontroversielle, også behandles av departementsråden. Kommunikasjonssjefene har ikke et tilsvarende ansvar for et politikkområde. Deres rolle er å lede arbeidet med departementets eksterne og interne kommunikasjon. Kravet til faglighet og uavhengighet er derfor et annet for lederen av kommunikasjonsenheten enn for de øvrige avdelingslederne. Denne ulikheten kan også begrunne at ansettelsesformen er forskjellig.

Rollene i departementene har endret seg over tid. I dag er det større oppmerksomhet rundt en faglig karrierevei i tillegg til lederveien. Fagdirektørene fungerer nå som faglige eksperter og faglige ledere for kollegene. Denne stillingskategorien skal være et faglig alternativ til avdelingsdirektørstillingen og lønnet på samme nivå, men fagdirektørene utnevnes ikke i embeter. Sakene som fagdirektørene arbeider med, fremmes i den ordinære linjen, typisk via en avdelingsdirektør som godkjenner og sender saken videre.

I Danmark er det kun departementenes øverste leder som har et særlig stillingsvern etter Grunnloven. I Sverige følger alle departementsansatte de samme reglene som ansatte i resten av svensk arbeidsliv. I Tyskland har vi sett at offentlig ansatte som utøver myndighet, har et særlig stillingsvern. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

Embetsmannsutvalget mener at de øverste lederstillinger ved Statsministerens kontor og i departementene bør være embeter. Dette gjelder regjeringsråden og departementsrådene, assisterende departementsråder samt ekspedisjonssjefene. Denne gruppen utgjør de aller nærmeste

rådgiverne til den politiske ledelsen og har i så måte et særlig behov for vern i stillingen. Dette medfører at utvalget anbefaler at § 2 i Reglement for personalforvaltningen i departementene³ og tilsvarende for utenriktjenesten endres, slik at stillingene som avdelingsdirektør, underdirektør og lovrådgiver ikke er embeter i fremtiden.

8.2.2 Utenriktjenesten

Utenriktjenestens hovedoppgave er å ivareta norske interesser i utlandet. Utenriktjenesten består av Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene, det vil si ambassader, delegasjoner og konsulater. Utenriktjenesten har om lag 2500 ansatte,⁴ hvorav drøyt 800 arbeider i Utenriksdepartementet, som er det største av samtlige departementer. Mer enn 600 er utsendte tjenestekvinner og -menn ved utenriksstasjonene, hvor det i tillegg arbeider over 1000 lokalt ansatte. Blant de ansatte i utenriktjenesten er det om lag 250 embetsmenn, vel 150 i departementet og vel 100 ambassadører og generalkonsulere ved utenriksstasjonene. I Utenriksdepartementet er de samme stillingene som i de øvrige departementene, embeter.

Utenriktjenesten har en rotasjonsordning for å besette stillinger i departementet og ved utenriksstasjonene. Utenriksdepartementet opplyser at det årlig gjennomføres mellom 350 og 380 stillingsskifter i departementet og ved utenriksstasjonene. Normert tjenestetid ved utenriksstasjonene er for tiden tre eller fire år. I utenriktjenesten er det flytteplikt, med hjemmel i utenriktjenesteloven § 9.⁵ Dette følger en tradisjon tilbake til 1906.

Utenriktjenesten har unntak fra hovedregelen i statsansatteloven § 4 om at stillinger skal lyses ut offentlig. Dermed lyses stillingene ut internt, men den best kvalifiserte skal ansettes. I supplerende reglement for personalforvaltningen i utenriktjenesten heter det:

«Embetsmann som søker og blir utnevnt i et nytt embete eller som blir ansatt i en ny stilling som statsansatt, anses for samtidig å ha søkt avskjed fra sitt tidligere embete.»

Embetene i Utenriksdepartementet bør vurderes på samme måte som embetene i de øvrige depar-

² Mink-saken omtales blant annet i granskningskommissjonens rapport: GRA, Alm.del – 2021-22 – Bilag 46: Granskningskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink. / Folketinget (ft.dk)

³ Reglement for personalforvaltningen i departementene, fastsatt ved Kongelig resolusjon 14. juni 2019. Se § 2 Definisjoner mv. (regjeringen.no)

⁴ Tall fra Utenriksdepartementet 2022

⁵ Lov om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven) av 13. februar 2015 nr. 9 – Lovdata

tementene. Embetene som ambassadør og generalkonsul må vurderes særskilt.

Ambassadørene og generalkonsulene representerer Norge og Norges interesser i det landet vedkommende gjør tjeneste. En ambassadør er stasjonssjef ved en ambassade eller leder en fast delegasjon til en internasjonal organisasjon. Ambassadøren anses som personlig representant eller sendemann for landets statsoverhode. En generalkonsul leder et generalkonsulat. Norge har generalkonsulater i ni byer som ikke er hovedsteder.

Embetsmannsutvalget forstår det slik at ambassadørene og generalkonsulene skal fremme offisiell norsk politikk i de landene de tjenestegjør, opptre på vegne av Norge og også rapportere tilbake til Norge om forhold i landet. Utvalget kan ikke se at dette er oppgaver som medfører at de som står i stillingene, har behov for et stillingsvern utover det som gjelder statsansatte generelt, heller ikke dersom de skulle få behov for å reise faglige innsigelser eller rapportere hjem om forhold på en måte som kan vekke misnøye i den administrative eller politiske ledelsen i departementet. Situasjonen er dermed en annen for disse enn for avdelingslederne i departementet og departementets administrative toppledelse. At denne gruppen utnevnes av Kongen i statsråd, viser at de er representanter for avsenderlandets statsoverhode og Norges fremste representant i mottakerlandet. De kan ikke tjenestegjøre i mottakerlandet før de personlig har overlevert og fått godkjent sine akkreditiver til statsoverhodet i mottakerlandet. Embetsmannsutvalget foreslår derfor at de fortsatt skal ansettes av Kongen i statsråd, men uten det særlige stillingsvernet som embetsmenn har.

8.2.3 Regjeringsadvokaten

Hovedoppgavene til Regjeringsadvokaten er å føre rettssaker på vegne av staten i sivile saker både for nasjonale og internasjonale domstoler. I tillegg gir Regjeringsadvokaten råd og veiledning om juridiske spørsmål til regjeringen, departementene og underliggende etater. Regjeringsadvokaten leder embetet og er en fast utnevnt embetsmann som kan avskjediges administrativt.

Regjeringsadvokaten er en sentral rådgiver for departementene og en viktig stemme i vurderingen av rettslige problemstillinger som også kan berøre saker som det er politisk uenighet om, eller som er kontroversielle i det offentlige ordskiftet. I slike saker er det av betydning at embetets rådgivning er faglig forankret og uavhengig,

slik at det ikke stilles spørsmål ved embetets integritet. I så måte kan regjeringsadvokaten stilles på linje med den øverste ledelsen i departementene. Embetsmannsutvalget anbefaler derfor at regjeringsadvokaten skal utnevnes av Kongen i statsråd i et embete.

8.3 Forsvaret

I instruks for Forsvaret kommer det frem at Forsvaret er «et avgjørende virkemiddel for å ivareta norsk sikkerhet, verne om norske interesser og verdier, tilrettelegge for samarbeid med nære allierte og for at Norge skal yte troverdige bidrag til vår kollektive sikkerhet i rammen av NATO».⁶ Forsvaret kan instrueres av Forsvarsdepartementet. Øverste leder for Forsvaret er forsvarssjefen.

Grunnloven forutsetter at det skal være militære embetsmenn, og Grunnloven § 22 første ledd omtaler et antall militære embeter. Disse er «sjefer for regimenter og andre militære korps, kommandanter på festninger og høystbefalende på krigsskip». I og med at disse embetene er omtalt i § 22 første ledd, er de såkalte avsettelige embetsmenn. I årene etter at Grunnloven ble vedtatt i 1814, ble alle offiserer utnevnt i embeter. Siden den gang er det i flere omganger gjort endringer i hvilke gradsnivåer som skal utnevnes i embeter. I dag utnevnes de fire øverste gradsnivåene i Forsvaret som embetsmenn og beordres i stillingen av Forsvarsdepartementet. Forsvarssjefen og hans aller nærmeste ledere utnevnes ikke bare i grad, men beordres også i stilling av Kongen i statsråd.

Hvilke militære embeter som faller inn under Grunnloven § 22 første ledd, har med de mange omstillingene som er gjennomført i Forsvaret, vært uklart. I lys av dagens organisasjon tolker Forsvarsdepartementet det dithen at bestemmelsen omfatter forsvarssjefen, sjef for Forsvarsstaben, sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, sjef for Etterretningstjenesten, sjef for Militærmisjonen i Brussel samt alle grensjefene. Forsvarsdepartementet uttaler at de oppfatter at det er noe usikkert hvorvidt alle sjefene for driftsenhetene omfattes. Øvrige embetsmenn er uavsettelige embetsmenn, jf. Grunnloven § 22 annet ledd. Forsvarsdepartementet opplyser til Embetsmannsutvalget at det i dag er om lag 70 embetsmenn i Forsvaret.

Forsvarssjefen er som nevnt ovenfor etatssjef for Forsvaret. I tillegg er forsvarssjefen rådgiver

⁶ Instruks for Forsvaret (regjeringen.no)

for regjeringen og forsvarsministeren i militære spørsmål. De to rollene utøves henholdsvis i Forsvaret og i Forsvarsdepartementet. Norge har såkalt integrert strategisk ledelse, og i rollen som fagmilitær rådgiver i Forsvarsdepartementet inngår forsvarssjefen som en del av Forsvarsdepartementets ledelse. Denne todelte rollen skiller forsvarssjefen fra andre etatssjefer i staten, som er mindre tett på «eierdepartementet». Forsvarsstaben er samlokalisert med Forsvarsdepartementet, men er organisatorisk adskilt fra departementet.

Forsvarssjefen er den øverste fagmilitære rådgiveren i Forsvarsdepartementet. Forsvarssjefen utøver alminnelig kommando over forsvarets militære organisasjon. Han skal fremme uavhengige fagmilitære råd og militærfaglige utredninger. Forsvarssjefen skal i henhold til instruks for Forsvaret blant annet årlig gi sin vurdering av den operative evnen i Forsvaret.⁷

«Med utgangspunkt i rådende sikkerhetspolitiske situasjon, Forsvarets effektmål, tilgjengelig struktur og status- og avviksrapportering fra underliggende avdelinger skal forsvarssjefen utøve sitt militærfaglige skjønn i vurderingen av den operative evnen til å løse Forsvarets ni oppgaver, støttet av øvrige etater i forsvarssektoren og totalforsvaret.»

Både forsvarssjefens uavhengige rådgiverrolle overfor den politiske ledelsen og det at forsvarssjefen inngår som en del av ledelsen i Forsvarsdepartementet, taler for at forsvarssjefen vurderes på linje med avdelingslederne/ekspedisjonssjefene i departementet.

De øverste lederne i Forsvaret etter forsvarssjefen – sjefen for Forsvarsstaben, sjefene for Forsvarets operative hovedkvarter og Etterretningstjenesten og de fem styrkesjefene, det vil si sjefene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og Spesialstyrkene – har også viktige roller som rådgivere for den politiske ledelsen og et stort ledelsesansvar. Dette, samt at kongen etter Grunnloven er den øverste befalingsmannen i landet og den lange tradisjonen med utnevning i grad, kan tale for at disse også i fremtiden bør utnevnes av Kongen i statsråd og ha et særlig vern i stillingen.

Embetsmannsutvalget anbefaler at de øverste lederstillingene i Forsvaret skal være embeter, og begrunner dette særlig med deres roller som rådgivere for landets politiske ledelse. Det gjelder

- forsvarssjefen
- sjefen for Forsvarsstaben
- sjefene for at Forsvarets operative hovedkvarter og Etterretningstjenesten
- sjefene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet og Spesialstyrkene

8.4 Statsforvaltningen utenom departementene

8.4.1 Lederne for direktorater og etater

Statsforvaltningen utenom departementene består av departementenes underliggende virksomheter. Disse har typisk forvaltningsoppgaver på avgrensede fagområder som er tillagt virksomheten i lov, instruks eller etter fullmakt i henhold til lov. De er om lag 200 i tallet og varierer i størrelse – fra færre enn 10 til flere enn 15 000 ansatte – og organisering – fra ett kontor til kontorer i alle deler av landet. Her kan for eksempel nevnes skatteetaten, tolletaten, barne-, ungdoms- og familieetaten, Patentstyret og Valgdirektoratet.

Som omtalt i punkt 7.3.2 er det prinsipielle utgangspunktet at et overordnet departement kan instruere underliggende organer og også omgjøre deres beslutninger. Stortinget kan i lov bestemme at et forvaltningsorgan skal være uavhengig av regjeringen og departementet, og bestemme innholdet i og omfanget av slik uavhengighet.

Hovedregelen er at lederne for virksomhetene i denne gruppen enten er ansatt av Kongen i statsråd (beskikket) eller ansatt av departementet. Bare unntaksvis er de embetsmenn. To eksempler på embetsmenn er lederne for Arkivverket og Nasjonalbiblioteket. Disse er uavsettelige embetsmenn. Dette er ikke forankret i lov, men historisk betinget. Et eksempel på en etatsleder som er en fast utnevnt embetsmann, og der dette er forankret i lov, er direktøren for Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. straffegjennomføringsloven § 5.

Embetsmannsutvalget merker seg at man ikke har fulgt noen enhetlig praksis når det gjelder å beslutte ansettelsesform for ledere av de statlige virksomhetene, og at kun et fåtall av disse er embetsmenn i dag. Det er også vanskelig å se hvorfor nettopp disse lederne skal være sikret et særlig stillingsvern, mens andre ikke er det. Noen følger av historiske forhold, slik eksemplet med riksarkivaren og nasjonalbibliotekaren ovenfor viser. Vi noterer at ett av ombudene er embetsmann, mens de to andre ikke er det. Direktøren for Datatilsynet og direktøren for Dagligvaretilsynet er embetsmenn. Valget av ansettelsesform for direktøren for Datatilsynet synes å være resultat

⁷ Instruks for Forsvaret, pkt. 4.2 Rapportering (regjeringen.no)

av en grundig vurdering, jf. høringen av forslag om å forskriftsfeste ansettelsesform for direktøren i Datatilsynet, som ble gjennomført i 2021. Når det gjelder direktøren for Dagligvaretilsynet, er det ingen drøfting av denne problemstillingen i forarbeidene. På side 47 i Prop. 33 L (2019–2020)⁸ står riktignok følgende:

«Når det gjelder den konkrete utformingen av bestemmelsen om Dagligvaretilsynets organisering og oppgaver, fremgår det klart at tilsynet er faglig uavhengig. Selv om Dagligvaretilsynet vil være administrativt underlagt departementet, vil det ikke kunne gis generelle instruksjoner om hvordan de skal utøve sin tilsynsvirksomhet eller instrueres i enkeltsaker. Deres vedtak kan ikke overprøves av Kongen eller departementet. Det fremgår også at Dagligvaretilsynet ledes av en direktør utnevnt av Kongen i statsråd.»

Behovet for et særlig stillingsvern må vurderes på bakgrunn av at det i forvaltningsorganer er direktøren som tar de endelige avgjørelsene på vegne av organet.

Det fremstår som om departementene og Stortinget vier valg av ansettelsesform begrenset oppmerksomhet ved opprettelsen av eller endringer i mandatet til forvaltningsorganer. Når det gjelder forvaltningsorganer som skal være mer eller mindre uavhengige av Kongen og regjeringen, handler forarbeidene nettopp om organenes uavhengighet, men lite om å sikre uavhengigheten og fagligheten gjennom et særlig stillingsvern for lederen av disse forvaltningsorganene.

Det er ikke tvil om at barneombudet og likestillings- og diskrimineringsombudet skal fremme interessene til de gruppene de er satt til å ivareta, og – dersom ombudene anser det hensiktsmessig – kritisere overordnede myndigheter. At ett av disse ombudene er ansatt av Kongen i statsråd, mens det andre er utnevnt som embetsmann, endrer ikke dette. Når det gjelder barneombudet, drøftes dette i NOU 1995: 26:⁹

«Adgangen til å framsette kritikk mot myndighetene, framgår imidlertid ikke uttrykkelig av loven eller instruksene, men følger av Barneombudets funksjon som «vaktbikkje» og barne-

talsmann, og av ombudets uavhengighet. Barneombudet har derfor gjennom praksis fått adgang til å kritisere de øverste statsmaktene.»

Embetsmannsutvalget noterer også at det i teorien og i tidligere uttalelser fra Justisdepartementet har vært pekt på at «en kjerne av viktige stillinger» skal være embeter. Dette prinsippet synes i praksis ikke å ha blitt lagt like stor vekt. Det kan skyldes ulike forhold. Det mest nærliggende er at hensynet til faglighet og uavhengighet kan ivaretas gjennom lovregulering. Men det kan også skyldes mangelfull bevissthet og kunnskap om embetsmannsordningen i departementene.

Embetsmannsutvalget mener at hensynet til faglighet og uavhengighet i forvaltningen utenom departementene i stor grad synes å være ivaretatt gjennom Stortingets lovgivningsmyndighet. Behovet for mer eller mindre uavhengighet av Kongen og regjeringen bør vurderes konkret for de enkelte forvaltningsorganene, og innholdet i og omfanget av slik uavhengighet kan eventuelt reguleres i lov. Utvalget anbefaler at ledere for forvaltningsorganer utenom departementene som regel ikke utnevnes i embeter, og at det gjøres en konkret vurdering av om stillingens betydning tilsier at ansettelsen er en sak av viktighet og derfor skal gjøres av Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 28.

8.4.2 Statsforvalterne

Statsforvalteren er et ordinært statlig forvaltningsorgan og skal bidra til at nasjonal politikk iverksettes i fylkene. Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Statsforvalteren kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren skal også ivareta rettssikkerheten til den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i forvaltningen. Statsforvalteren skal holde regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i sitt geografiske område.

Kommunal- og distriktsdepartementet har det administrative etatsstyringsansvaret og ansvaret for samordningen mellom de ulike departementene som legger oppgaver til statsforvalterembetene. Hvert enkelt fagdepartement har direkte

⁸ Prop. 33 L (2019–2020) *Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden* (regjeringen.no)

⁹ NOU 1995: 26 *Barneombud og barndom i Norge. Evaluering av barneombudsordningen og utredning om organiseringsformer for barn og ungdom*, s. 70–71 (regjeringen.no)

faglig instruksjonsmyndighet på sine fagområder, og fagstatsrådene er konstitusjonelt ansvarlige på sitt fagområde.

De ti statsforvalterne, som er øverste leder for hver sin virksomhet, er avsettelige embetsmenn. Statsforvalter er et av de tradisjonelle embetene. De ble først omtalt som amtmann og fra 1919 som fylkesmann. Selv om statsforvalterne har en bred og omfattende «portefølje» og lange embetsmannstradisjoner, synes det mest naturlig å betrakte dem på samme måte som øvrige øverste ledere av virksomheter i staten utenfor departementene. Det taler for at de ikke skal ha et særlig stillingsvern etter Grunnloven. De bør uansett ansettes av Kongen i statsråd, både av hensyn til tradisjonen og for å signalisere stillingens betydning, blant annet som en viktig samordningsfunksjon i fylkene.

8.4.3 Klageorganer, nemnder og kommisjoner

En særlig gruppe blant forvaltningsorganene er de som behandler og fatter bindende avgjørelser i rettslige konflikter, og som har særtrekk som minner om domstolene. De er forvaltningsorganer, men er i stor grad uavhengige og utenfor instruksjon. Avgjørelsene deres kan overprøves av de alminnelige domstolene. Eksempler på slike domstollignende organer er Trygderetten, Konkurransklagenemnda, Utlendingsnemnda, Klagenemnda for industrielle rettigheter, Forbrukerklageutvalget og fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Det er naturlig å inkludere Gjenopptakelseskommisjonen – Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker – i denne gruppen. Disse organene er ulikt regulert og organisert.

Lederen for og de faste medlemmene i Trygderetten er fast utnevnte embetsmenn. Lederen for Konkurransklagenemnda er embetsmann og utnevnt på åremål, som kan gjentas én gang. Lederen for Gjenopptakelseskommisjonen er embetsmann utnevnt på åremål for syv år. Åremålet kan ikke gjentas. Direktørene for Utlendingsnemnda og Klagenemnda for industrielle rettigheter ansettes, eller beskikkes, av Kongen i statsråd.

Embetsmannsutvalget registrerer at praksis når det gjelder valg av ansettelsesform, er ulik også for denne gruppen. Embetsmannsutvalget er kommet til at det er vanskelig å gi en nærmere vurdering av om noen av disse stillingene bør sikres et sterkere stillingsvern enn det som følger av statsansatteloven, og hvilke det i så fall er. Dette må vurderes konkret. Ett moment i vurderingen kan for eksempel være om det stilles krav til dom-

merkompetanse i stillingen. Utvalget peker på at slike organer typisk må sikres faglig uavhengighet, og at de ikke kan instrueres om behandlingen av hver enkelt sak. På bakgrunn av dette anbefaler Embetsmannsutvalget at det foretas en helhetlig gjennomgang av reguleringen, spørsmålet om uavhengighet og ansettelsesformene for disse organene.

8.5 Påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten leder etterforskningen av straffbare handlinger og avgjør om det skal reises tiltale eller ikke. Før det tas ut en tiltalebeslutning, skal påtalemyndigheten være overbevist om den tiltalte straffeskyld og at det kan føres avgjørende bevis for dette. Påtalemyndigheten fører aktoratet i straffesaker og tar stilling til om dommer skal godtas eller bringes inn for en høyere rett. I tillegg gir påtalemyndigheten ordre om at endelige dommer på straff skal fullbyrdes.

Det har vært langvarig praksis i Norge at politiske myndigheter ikke skal gripe inn i enkeltsaker i strafferettspleien. Med endringen i straffeprosessloven i 2019 ble prinsippet om en fri og uavhengig påtalemyndighet lovfestet. Ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse. Påtalemyndigheten er likevel en del av den utøvende makt og dermed underlagt Kongen og regjeringen, jf. Grunnloven § 3.

Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, som i tillegg består av statsadvokatene som er tilknyttet en av de ti statsadvokatregionene, Det nasjonale statsadvokatembetet og Økokrim samt påtalemyndigheten i politiet. Generaladvokatembetet utfører påtaleoppgaver som angår brudd på militær straffelov, jf. straffeprosessloven § 471 nr. 3.

Riksadvokaten er embetsmann og som «sivil overøvrighet» avsettelig. Øvrige embetsmenn i påtalemyndigheten – assisterende riksadvokat, førstestatsadvokatene, statsadvokatene, politimestrene og visepolitimestrene samt generaladvokaten – er uavsettelige embetsmenn.

Mange av de samme rettssikkerhetshensynene som taler for at dommerne skal ha et særlig vern i stillingen, taler også for at ansatte med ansvar for påtaleavgjørelser skal ha det. Slike avgjørelser skal fattes etter beste faglige skjønn og uten utilbørlig ytre påvirkning eller press. Det gjelder både avgjørelser om at det skal tas ut tiltale, men ikke minst avgjørelser om at det ikke skal tas ut tiltale. Selv om påtalemyndighetens

uavhengighet er forankret både i lov og praksis, vil et særlig grunnlovsforankret stillingsvern for advokatene i påtalemyndigheten videreføre den sterke uavhengigheten som nå er etablert.

Spørsmålet om hvem som skal omfattes av et særlig vern, berører også politimestrene og vise-politimestrene, som administrativt er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Direktøren og den assisterende direktøren for Politidirektoratet er ansatt, eller beskikket, av Kongen i statsråd og ikke embetsmenn. Politimestrene er øverste ledere av påtalemyndigheten i politiet og sammen med visepolitimestrene uavsettelige embetsmenn, jf. politiloven § 19. Påtalemyndigheten i politiet avgjør om det skal tas ut tiltale i de fleste sakene, jf. straffeprosessloven § 67, mens kompetansen er lagt til statsadvokaten og riksadvokaten for de mer alvorlige lovbruddene. Det er politi- og visepolitimestrenes rolle som en del av påtalemyndigheten som er begrunnelsen for at de utnevnes som embetsmenn. De har dermed en sterkere beskyttelse mot utilbørlig politisk press fra den politiske ledelsen i tråd med prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet. Det at de avgjør tiltalesspørsmål i et stort antall mindre alvorlige saker, kan tale for at faren for et slikt press er mindre, og at embetsstatus dermed ikke er like viktig.

Det overordnede nivået i påtalemyndigheten kan instruere om hvordan en sak skal behandles og avgjøres, og som hovedregel omgjøre vedtak truffet av underordnede nivåer, jf. Prop. 146 L (2020–2021) punkt 14.3¹⁰. Dette bidrar til å trygge beslutningsprosessen og svekker behovet for et særlig vern i stillingen for statsadvokatene og politi- og visepolitimestrene.

Utvalget anbefaler at riksadvokaten, assisterende riksadvokat, førstestatsadvokatene og generaladvokaten utnevnes av Kongen i statsråd i embeter. Statsadvokatene ansattes av Riksadvokatembetet og vil dermed være statsansatte og ikke embetsmenn. Politimestrene og visepolitimestrene bør ha samme ansettelsesform og stillingsvern som statsadvokatene og ansettes av Politidirektoratet.

8.6 Gjennomføring av endringene

Embetsmannsutvalget har ovenfor gått gjennom ulike grupper som i dag er embetsmenn, og vi anbefaler at antall stillinger som i fremtiden skal

omfattes av en ordning med et særskilt stillingsvern, forankret i Grunnloven, reduseres.

Bestemmelsene om at stillingene er organisert som embeter, er ulikt forankret, det vil si dels i Grunnloven, dels i annen lovgivning eller reglement, dels historisk.

Gjennomføring av anbefalingene ovenfor vil først kreve at Stortinget og regjeringen slutter seg til de grunnleggende og prinsipielle endringene. Deretter må det gjøres endringer i det som i dag utgjør grunnlaget for embetsutnevningene, enten det er Grunnloven, lover, Reglement for personalforvaltningen i departementene eller praksis.

I teorien er det antatt at embetsmenn ikke vil ha krav på å beholde statusen som embetsmann dersom det gjøres grunnleggende endringer i embetsmannsordningen, for eksempel ved at en bestemt type stilling eller funksjon ikke lenger skal være et embete. Årsaken er at status som embetsmann ikke er begrunnet i hensynet til den enkelte, men til de oppgaver og funksjoner som er tillagt embetet. Tidligere praksis viser at man unnlater å gripe inn på denne måten overfor den enkelte embetsmann. Det medfører at disse opprettholder status som embetsmenn inntil de søker avskjed eller blir avskjediget. Det betyr at endringene først gjennomføres ved ledighet, og at man tar tiden i bruk for at endringene skal få full virkning.

8.7 Regulering av hvilke stillinger som skal være embeter

Embetsmannsutvalget har ovenfor vurdert hvilke stillinger som bør være embeter og ha et grunnlovsforankret stillingsvern. I forlengelsen av dette er det naturlig å vurdere om det bør skje en nærmere regulering, for eksempel gjennom lov, av hvilke stillinger i staten som skal være embeter, eller av hvilke vurderingskriterier som skal legges til grunn ved valg av ansettelsesform.

Grunnloven § 21 fastsetter at Kongen, «etter å ha hørt sitt statsråd», utnevner alle sivile og militære embetsmenn. Det betyr at Kongen i statsråd formelt utnevner embetsmenn etter innstilling fra vedkommende fagstatsråd. Grunnloven § 21 innebærer at Stortinget ikke kan gripe direkte inn i regjeringens myndighetsutøvelse, og den hindrer delegasjon av myndigheten til å gjøre vedtak om fast utnevning i et embete. Jakhelln¹¹ peker på at

¹⁰ Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*, pkt. 14.3 (regjeringen.no)

¹¹ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo, 2021, s. 303.

kompetansen til å bestemme om en stilling skal være et embete, i utgangspunktet ligger til Kongen, som ansvarlig for den utøvende makt og for organiseringen av statsforvaltningen. Stortinget kan imidlertid også bestemme at en stilling skal organiseres som et embete.

Embetsmannsutvalget har ovenfor lagt til grunn at dommere som en del av den dømmende makt har en særskilt konstitusjonell status, og at vernet mot avskjed av Kongen og regjeringen er forankret i Grunnloven. Hensynet til dommerne tilsier derfor ikke en egen regulering. Den neste store gruppen embetsmenn som utvalget foreslår at også i fremtiden skal ha et særlig vern i stillingen, er departementsembetsmennene. Disse er regjeringens og statsrådenes nærmeste rådgivere. Det kan reises prinsipielle spørsmål ved om Stortinget bør legge bånd på hvilke stillinger i departementene som bør ha et særskilt vern. Den nærmere reguleringen skjer i dag gjennom Reglement for personalforvaltningen i departementene og Reglement for personalforvaltningen i utenrik-

stjenesten, som er fastsatt ved kongelig resolusjon. Dette anser utvalget er hensiktsmessig. Omfattende endringer i disse reglementene vil bli gjenstand for parlamentarisk kontroll, noe som vil kunne hindre at antall stillinger som omfattes av ordningen, reduseres eller økes vesentlig. Utover disse to gruppene er det i dag forholdsvis få embetsmenn, og for de fleste av dem er det regulert i lov at stillingen skal være et embete.

Embetsmannsutvalgets anbefaling er at antall stillinger som i fremtiden skal ha et særskilt vern, reduseres. Utvalget ser at det kan være hensiktsmessig at regjeringen fortsatt har kompetanse til å organisere enkelte stillinger slik at de får et særlig vern. Stortinget kan også konkludere med at det unntaksvis kan være hensiktsmessig, og bestemme det i lovs form. Se også drøftingen ovenfor om domstollignende organer og anbefalingen om en særskilt gjennomgang av disse. Utvalget vil derfor ikke foreslå at det skal reguleres særskilt og felles hvilke stillinger som skal være embeter.

Kapittel 9

Innholdet i embetsordningen

9.1 Innledning

Ifølge mandatet skal Embetsmannsutvalget vurdere hvilke særregler som eventuelt skal gjelde for embetsmenn sammenlignet med øvrige ansatte i staten i fremtiden.

9.2 Skillet mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn

Grunnloven § 22 skiller mellom embetsmenn som kan avskjediges administrativt ved vedtak av Kongen i statsråd – de avsettelige embetsmennene – og embetsmenn som bare kan avskjediges ved dom – de uavsettelige embetsmennene. Den historiske hovedregelen er at embetsmenn er uavsettelige og slik var sikret uavhengighet fra den personlige kongemakten.

Situasjonen i dag er en helt annen enn da Grunnloven ble vedtatt. Det er lang tradisjon for at politikerne på den ene siden og embetsmennene på den andre anerkjenner og respekterer hverandres roller. Avskjedigelsen må fremmes av den ansvarlige statsråden og begrunnes i en kongelig resolusjon, det medfører at terskelen for avskjed og kravet til saksforberedelse er høy. Vilkårighet og avskjed av embetsmenn uten lovlig avskjedsgrunn vil i tillegg til en rettslig prøving trolig bli møtt med parlamentariske reaksjoner. Saker om avskjed publiseres riktig nok ikke på «Offisielt fra statsråd», men alle saker som avgjøres av Kongen i statsråd er underlagt parlamentarisk kontroll ved at statsrådets protokoller oversendes Stortinget. I tillegg vil kontroversielle saker bli gjenstand for kritisk dekning i media, uavhengig av om det dreier seg om en uavsettelig eller en avsettelig embetsmann. Dette, sammen med hensynet til en mer effektiv personalforvaltning, taler for at hovedregelen fremover bør være at embetsmenn kan avskjediges administrativt, slik reglen i dag er for de avsettelige embetsmennene. Utvalget anser at adgang til administrativ avskjed neppe vil bli misbrukt av regjeringen.

Videre anser utvalget at det er liten fare for at overordnede i en virksomhet vil få med seg statsråden på å fremme sak om avskjed av underordnede uten at begrunnelsen for avskjed er saklig. I dag er det kun i påtalemyndigheten, politiet, Forsvaret og domstolene at dette er en mulig problemstilling.

Dersom hovedregelen blir at embetsmenn kan avskjediges administrativt, vil rettssikkerheten deres være ivaretatt dels ved de prosessuelle kravene om at avskjeden skal begrunnes i en kongelig resolusjon før vedtak av Kongen i statsråd, dels ved adgangen til etterfølgende prøving av avskjedssaken for domstolene, jf. statsansatte-loven § 34 første ledd. Embetsmenn vil etter utvalgets forslag ikke ha noen klagemuligheter fordi avskjedsvedtak fattes av Kongen i statsråd. Det innebærer at det er vedtaket fra statsråd som er gjenstand for søksmål og at søksmålsfristen løper fra vedtakstidspunktet. Domstolene kan prøve lovligheten av avskjedsvedtaket. Utvalget legger til grunn, i tråd med rettspraksis, at hvorvidt avskjedsvilkårene er oppfylt er et rettsanvendelsesskjønn. For øvrig skal domstolenes prøving av avskjedsvedtaket skje etter de vanlige reglene om domstolsprøving med forvaltningsvedtak.

Det kan innvendes at det er betydelige forskjeller mellom det at staten reiser sak om avskjed og må dokumentere at det finnes en lovlig avskjedsgrunn, og en etterfølgende prøving ved domstolen. Det siste krever at den som er avskjediget, aktivt må gå til søksmål mot staten for å få prøvd avskjedsvedtaket.

Embetsmannsutvalget merker seg at få avsettelige embetsmenn avskjediges. Det kan skyldes at embetsmennene skjøtter sine embeter godt, men også at partene, i situasjoner der det kunne ha vært aktuelt med avskjed, i praksis løser saken gjennom en omforent avtale. Det kan for eksempel oppstå en særlig situasjon mellom embetsmannen og arbeidsgiveren eller den politiske ledelsen som medfører at embetsmannen ikke kan utføre embetets oppgaver.

Embetsmannsutvalget anbefaler at avskjed ved vedtak av Kongen i statsråd bør være hovedregelen for alle i statsforvaltningen som er utnevnt i et embete. Dersom endringen gjennomføres, vil den berøre embetsmennene i påtalemyndigheten, unntatt riksadvokaten, politi- og visepolitimestrene, embetsmenn i Forsvaret som ikke inngår i den øverste ledelsen av etaten, og i tillegg flere etatsledere. Når det gjelder dommerne, som utgjør den største gruppen av de uavsettelige embetsmennene, behandles denne problemstillingen nærmere i kapittel 11.

Konsekvensen av Embetsmannsutvalgets anbefaling er at Grunnloven § 22 må endres.

9.3 Plikten til å finne seg i omorganiseringer og endringer

9.3.1 Innledning

Problemstillingen som drøftes her, er om dagens begrensninger i plikten til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar bør endres, og om det kan være hensiktsmessig med en nærmere regulering av embetsmenns stilling i omstillingssituasjoner.

For embetsmenn gjelder særlige regler ved omstillinger. Disse er det redegjort for i punkt 5.4, og de kan oppsummeres slik:

- Uavsettelige embetsmenn kan ikke forflyttes mot sin vilje, jf. Grunnloven § 22 annet ledd.
- Embetsmenn i departementene og ved Statsministerens kontor må «finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar», jf. statsansatteloven § 16.
- Avsettelige embetsmenn som er omfattet av statens lederlønnssystem, for eksempel ekspedisjonssjefene i departementene, «har plikt til å finne seg i omplassering til andre oppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris», jf. statsansatteloven § 16 annet ledd.
- Forhold ved virksomheten er ikke avskjedsgrunnlag hverken for avsettelige eller uavsettelige embetsmenn, jf. statsansatteloven §§ 27 og 28. Dette medfører at avskjedsreglene gir et godt vern i forbindelse med omorganiseringer og endringer.

Hensikten med begrensningene er at de skal bidra til å sikre kjernen i embetsmannsordningen, nemlig at embetsmenn skal kunne løse sine embetsoppdrag etter beste faglige skjønn og uten omtanke eller bekymring for egen stilling og lønn.

9.3.2 Dagens regulering og utfordringer

Hovedregelen i staten er at alle statsansatte har plikt til å «finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar». Denne plikten er hjemlet i statsansatteloven § 16. Bakgrunnen for regelen er at staten over tid vil ha behov for å gjennomføre omstillinger som kan innebære omorganisering internt i virksomheten, eller som kan føre til at virksomheten flyttes, deles opp eller overføres til eller slås sammen med en annen statlig virksomhet, eller at virksomheter etableres for å løse nye oppgaver.

De særlige reglene som gjelder for embetsmenn, medfører at staten som arbeidsgiver ikke fritt kan gjennomføre omstillinger og forflytninger av embetsmenn. Samtidig er det lagt til grunn at ingen embetsmenn, hverken uavsettelige eller avsettelige, kan motsette seg og hindre omstillinger som fører til at et embete avvikles eller omorganiseres, forutsatt at omstillingen er reell og saklig begrunnet og ikke et forsøk på å fjerne en bestemt embetsmann. I slike tilfeller innebærer embetsvernet sikkerhet for stilling og tittel, men ikke for arbeidsoppgavene.

Dagens regulering skaper utfordringer som særlig er knyttet til forflytningsforbudet og de uavsettelige embetsmennene. Det er blant annet usikkerhet rundt hvilket handlingsrom staten som arbeidsgiver har når det gjelder å pålegge en embetsmann andre eller utvidede arbeidsoppgaver, og hvor grensene går for at endringene i realiteten medfører at det blir et nytt embete, slik at forflytningsforbudet og reglene om avskjed kommer til anvendelse. Stillingsvernet til embetsmenn må balanseres mot statens behov for saklig begrunnede omstillinger som følge av nye krav, teknologiske muligheter eller politiske prioriteringer.

Domstolsreformen har aktualisert problemstillingen. Med reformen, som ble iverksatt i 2021, ble antall tingretter redusert fra 60 til 23 og antall jordskifteretter fra 34 til 19. En rekke sorenskriverer ble da pålagt å gå over til ordinære dommere. To tidligere domstolledere, én i en tidligere tingrett og én i en tidligere jordskifterett, reiste sak for domstolen for å få prøvd om de kunne bli pålagt å bli vanlige embetsdommere i et større embetsdistrikt under ledelse av en ny domstolleder. De hevdet at dette var i strid med forbudet mot forflytning mot embetsmannens vilje. Alternativet var at de skulle opprettholde tittel og lønn frem til aldersgrensen uten arbeidsplikt. Saken er behandlet i tingretten og lagmannsretten, og de

tidligere domstollederne tapte i begge instanser¹. Anke til Høyesterett er varslet.

9.3.3 Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefalinger

Embetsmannsutvalget har i kapittel 7 anbefalt at embetsordningen videreføres og i kapittel 8 foreslått hvilke stillinger som skal omfattes av ordningen. Utvalget mener det er behov for å videreføre særlige regler som sikrer denne gruppen uavhengighet, trygghet for stillingen og vern mot vilkårlig opphør av arbeidsforholdet eller mot vilkårlig omplassering. Dagens bestemmelser om at embetsmenn må avskjediges, at uavsettelige embetsmenn ikke kan forflyttes uten samtykke, og at avskjed ikke kan begrunnes i forhold ved virksomheten, bidrar til å sikre dette.

Embetsmenn må etter utvalgets vurdering akseptere saklige omorganiseringer selv om det kan resultere i endringer av arbeidsoppgaver og ansvar eller medfører at embetet faller bort. En omstilling som er motivert av et ønske om å fjerne en brysom embetsmann, vil ikke oppfylle kravet til saklighet.

Embetsmannsutvalget ser at det fremstår som uheldig at bestemmelsene som gir stillingsvern, også kan medføre at embetsmenn på grunn av omstillinger og bortfall av embetet får beholde lønn og tittel – uten eller med begrenset arbeidspått – frem til de søker og får ny stilling eller nytt embete, eller frem til de får avskjed ved oppnådd aldersgrense.

Embetsmannsutvalget legger til grunn at forflytningsforbudet gjelder vesentlige endringer. Det innebærer at embetsmannen må finne seg i endringer som er saklig begrunnet, og som ikke er vesentlige.

Det kan være nyttig å vise til utfallet da den nye jordskifteloven ble vedtatt 21. juni 2013 og trådte i kraft 1. januar 2016. Den nye loven innebar en fullstendig endring av ankeordningen i jordskiftesakene. Tidligere ble anker over enkelte typer avgjørelser behandlet i jordskifteoverretten, mens andre ble behandlet i lagmannsretten. Etter den nye loven skal alle anker behandles i lagmannsretten. Endringen innebar at jordskifteoverrettene ble lagt ned, og at det var behov for jordskifterettslig kompetanse i lagmannsrettene.

Problemstillingene som ble reist, var blant annet om jordskifteoverrettsledernes embeter måtte anses som videreført eller opphørt etter

overføringen til lagmannsrettene, og om reformen innebar at jordskifteoverrettslederne skulle overføres til embetene som jordskiftelagdommere. Spørsmålet var om jordskifteoverrettslederne kunne pålegges en overføring til lagmannsrettene, eller om det var i strid med forbudet mot forflytning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble forespurt i saken, men ønsket ikke å gi noen endelig konklusjon på om en overføring ville være i strid med forbudet mot forflytning. Det ble likevel konkludert med at det var rimelig klart at bortfall av lederfunksjonen og flytting av kontorsted ikke var i strid med forflytningsforbudet. Når det gjelder utvidelsen av oppgaver, var de i departementet noe mer usikre. Justisdepartementet var imidlertid, med utgangspunkt i brevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sikrere i sin konklusjon om at dommerne måtte akseptere endringene.

Embetsmannsutvalget vil understreke at en eventuell videreføring av bestemmelsene om at embetsmenn må avskjediges, at uavsettelige embetsmenn ikke kan forflyttes uten samtykke, og at avskjed ikke kan begrunnes i forhold ved virksomheten, er begrunnet i hensynet til samfunnet og innbyggerne og ikke i hensynet til embetsmennene. En videreføring vil etter utvalgets mening bidra til at embetsmennene kan ivareta sine embetsplikter og samfunnsoppgaver etter beste faglige skjønn og fremme saklige innsigelser og motforestillinger uten å ta hensyn til egeninteresser eller risikere sin stilling.

Bestemmelsene hindrer også at staten som arbeidsgiver vilkårlig avvikler embeter eller foretar omorganiseringer som fører til at embetsmenn fjernes fordi de oppfattes som vanskelige eller lite imøtekommende, eller på grunn av vedkommandes standpunkter og faglige vurderinger.

Embetsmannsutvalget har vurdert om det kan være hensiktsmessig å regulere at embetsmenn må finne seg i endringer som har organisatoriske konsekvenser, og som er saklig begrunnet. Dette gjelder allerede for embetsmennene ved Statsministerens kontor og i departementene, typisk i forbindelse med endringer i departementsstrukturen. Det er regulert i statsansatteloven. Utvalget finner at også de uavsettelige embetsmennene og øvrige avsettelige embetsmenn bør måtte finne seg i saklige omstillinger, og viser til Danmark som eksempel.

Danmark har som omtalt i kapittel 6 ikke en embetsmannsordning som i Norge, men enkelte grupper i det offentlige er ansatt på særlige vilkår og omtales som *tjenestemand* eller i flertall *tjenes-*

¹ Salten og Lofoten tingrett, TSOL-2021-136087-2 og Hålogaland lagmannsrett, LH-2022-138841

temænd. Ordningen fremgår implisitt av den danske grunnloven, jf. § 27, og de som omfattes, har et sterkere stillingsvern enn andre offentlig ansatte. Etter den danske grunnloven kan dommerne ikke avsettes uten etter dom, og de kan heller ikke forflyttes mot «deres ønske». Når det gjelder forflytning, er det gjort unntak for omorganiseringer av domstolene, jf. § 64 i den danske grunnloven². Den danske tjenestemannsloven fastsetter at de som omfattes av loven, som hovedregel bevarer lønnen i tre år dersom de «afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges», jf. tjenestemandsløven § 32.

Embetsmannsutvalget anbefaler at Grunnloven endres slik at det går klart frem at embetsmenn må finne seg i saklige omorganiseringer, og at dette reguleres nærmere i alminnelig lov. Av konstitusjonelle årsaker kan disse spørsmålene reguleres annerledes for dommere enn for øvrige embetsmenn, slik det også er gjort i Danmark. Avskjed bør fortsatt ikke kunne skje på grunn av forhold ved virksomheten.

Hvor embetsmenn i forvaltningen og den politiske ledelsen kommer på kant med hverandre, vil man gjerne søke å løse situasjonen ved avtale. Avtalen kan enten gå ut på nye oppgaver eller at arbeidsforholdet avsluttes. Adgangen til å inngå avtale i slike situasjoner kan medføre at en embetsmann blir satt under press til å slutte i situasjoner hvor det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for avskjedigelse. Utvalget mener likevel at man bør ha en slik ordning for å løse et fåtall vanskelige personalsituasjoner av hensyn både til embetsmannen og til andre ansatte.

Embetsmannsutvalget anbefaler at ordningen også i fremtiden bør være slik

- at arbeidsforholdet til embetsmenn bare kan opphøre ved avskjed,
- at uavsettelige embetsmenn ikke kan forflyttes mot sin vilje, men at de må finne seg i saklig begrunnede omorganiseringer, og
- at vilkårene for avskjed av embetsmenn ikke kan begrunnes i forhold ved virksomheten.

Avskjedsgrunnlagene i statsansatteloven §§ 27 og 28 drøftes i neste punkt.

² Danmarks Riges Grundlov, § 64: «Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.»

9.4 Avskjedsgrunnlagene

9.4.1 Innledning

Arbeidsforholdet til en embetsmann kan kun bringes til opphør ved avskjed. Hvis staten ønsker at ansettelsesforholdet skal avsluttes, er avskjedsmåten regulert i Grunnloven § 22, og avskjed skjer enten ved vedtak av Kongen i statsråd, administrativ avskjed, eller ved dom. Bare avskjedsmåten er regulert i Grunnloven. Statsansatteloven gir i §§ 27 og 28 bestemmelser, men ingen uttømmende beskrivelse³ av hvilke forhold som kan føre til avskjed. Avskjedsgrunnene er knyttet til forhold ved embetsmannen og omfatter dels forhold som embetsmannen kan klandres for, dels forhold som embetsmannen ikke kan klandres for. Dette er bestemmelser som sjelden kommer til anvendelse, men som likevel er nødvendige. I praksis vil ofte partene komme frem til en avtale, slik at avskjed unngås.

Det har i flere sammenhenger vært reist spørsmål ved behovet for å opprettholde både § 27 og § 28 i statsansatteloven. Jakhelln skriver i kommentarene til Grunnloven⁴ § 22 at det må «legges til grunn at det har vært full korrelasjon mellom disse bestemmelser». Videre skriver han:

«Det som er avskjedsgrunn etter den ene bestemmelse, vil dermed også være avskjedsgrunn etter den annen bestemmelse, og for så vidt fremstår derfor en av bestemmelsene som overflødig.»

I lovproposisjonen om statsansatteloven foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet at § 28⁵ videreføres fordi den «antas å omfatte mer enn de avskjedsgrunnene» som er tatt inn i forslaget til § 27 bokstav a og b. Videre står det at «bestemmelsen bør videreføres inntil en vurdering og gjennomgang av større deler av embetsmannsordningen er gjennomført». Nedenfor vurderer Embetsmannsutvalget avskjedsgrunnlagene og reguleringen av disse i statsansatteloven.

³ Ot.prp. nr. 72. (1981–82) *Om lov om statens tjenestemenn m.*, s. 31 høyre spalte

⁴ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo, 2021, s. 328 f.

⁵ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, s. 216–217

9.4.2 Nærmere om statsansatteloven §§ 27 og 28

Både statsansatteloven § 27 og § 28 regulerer forhold som kan begrunne at en embetsmann avskjediges. Bestemmelsene gjelder både for avsettelige og uavsettelige embetsmenn. Avskjedsgrunnene i § 27 kan anvendes både når embetsmannen avskjediges administrativt eller ved dom. Paragraf 28 kan kun anvendes ved avskjed ved dom og er dermed mest praktisk for de uavsettelige embetsmennene – de som er omfattet av Grunnloven § 22 annet ledd.

Statsansatteloven § 27 første ledd gir hjemmel for avskjed når en av grunnene som er beskrevet i bokstav a til f, er oppfylt. Bokstav a og b omhandler forhold som embetsmannen ikke kan klandres for, men som medfører at embetsmannen enten er «varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste» eller er «varig uskikket for embetet». Disse forholdene kan være sykdom, jf. § 27 første ledd bokstav a, at embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjonene som er nødvendige eller foreskrevet for embetet, eller andre grunner, jf. § 27 første ledd bokstav b. Før vedkommende embetsmann avskjediges av disse grunnene, skal embetsmannen om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten, jf. § 27 annet ledd. Dersom det ikke finnes en annen passende stilling og embetsmannen avskjediges på grunn av sykdom eller manglende kvalifikasjoner, gis vedkommende ekstern fortrinnsrett til en annen passende stilling i staten, jf. statsansatteloven § 24 syvende ledd.

Statsansatteloven § 27 første ledd bokstav c til f hjemler videre avskjed når embetsmannen har vist grov uforstand i tjenesten, grovt har krenket sine tjenesteplikter, på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdig til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet.

Statsansatteloven § 27 viderefører tjenestemannsloven § 10 nr. 3, jf. § 10 nr. 2 bokstav a og b, og § 15. Disse bestemmelsene ble tatt inn i tjenestemannsloven av 1983. Da ble de lovbestemte avskjedsgrunnene som gjaldt for tjenestemenn, nå statsansatte, også gitt anvendelse for embetsmenn, og oppsigelsesgrunnene i § 10 nr. 2 ble gjort til avskjedsgrunnlag for embetsmenn.

Frem til 1983 var avskjedsgrunnlagene for embetsmenn kun regulert i § 10, om avskjed av embetsmenn ved dom, i tidligere straffelovens ikrafttredelseslov av 1902. Denne paragrafen ble lagt til i tjenestemannsloven i 2015, som ny § 15

A⁶, og senere videreført i statsansatteloven § 28. Der heter det:

«En embetsmann kan avskjediges ved dom når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser for å inneha embetet.»

Bestemmelsene i statsansatteloven §§ 27 og 28 bygger på det som kan omtales som en felles grunn-norm, at embetsmannen skal være skikket til embetet og kunne utføre tjenesten på forsvarlig vis. Dersom embetsmannen derimot er varig uskikket til dette, må staten kunne bringe ansettelsesforholdet til opphør. Det er språklige nyanseer i de to bestemmelsene, og statsansatteloven § 27 spesifiserer flere avskjedsgrunner som dekkes av den felles grunn-normen.

9.4.3 Utviklingen av oppsigelses- og avskjedsvilkårene

I tolkningen av statsansatteloven §§ 27 og 28 er det hensiktsmessig å se hen til utviklingen av oppsigelses- og avskjedsbestemmelsene for tjenestemenn, nå statsansatte.

Tjenestemannsloven av 1918 hadde en bestemmelse om administrativ avskjed i § 22. Der het det at en tjenestemann kunne avskjediges dersom vedkommende a) viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sitt arbeid eller ikke lenger har de nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser for å sitte i stillingen, eller b) gjør seg skyldig i grov uforstand i tjenesten, med vilje krenker sin tjenesteplikt, tross tidligere skriftlig advarsel eller irrettesettelse fra nærmest foresatte tjenestemyndighet, viser forsømmelighet eller slurv i tjenesten, har vært beruset i tjenesten, eller ved drikkfeldighet eller ved usømmelig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdig til sin stilling eller nedbryter den aktelse eller tillit som stillingen krever. Oppstillingen av avskjedsgrunnene var uttømmende, jf. for eksempel Hiorthøy⁷. Straffelovens ikrafttredelseslov § 10 om

⁶ Tjenestemannsloven § 15 A ble tilføyd 1. oktober 2015. Bakgrunnen for lovendringen var at straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28 trådte i kraft fra dette tidspunktet. Samtidig ble de fleste bestemmelsene i straffelovens ikrafttredelseslov (lov om den almindelige borgerlige Straffelovs Ikrafttræden) av 22. mai 1902 nr. 11 opphevet. Dette omfattet også § 10 i denne loven.

⁷ Finn Hiorthøy – Rettsforholdet mellom staten og dens tjenestemenn, s. 16

avskjed ved dom gjaldt den gang også for tjenestemenn.

I 1977 ble det vedtatt en ny tjenestemannslov som erstattet loven av 1918. Det ble da gitt en ny bestemmelse om administrativ avskjed av tjenestemenn. Avskjedsgrunnlaget i den tidligere § 22 ble videreført, men supplert av en bestemmelse om avskjed som følge av varig uskikkethet på grunn av sykdom, som ble tatt inn i paragrafens første ledd bokstav a. I tillegg ble det i bokstav b fastsatt at en tjenestemann kan avskjediges dersom vedkommende «ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket for stillingen». Vi ser i bokstav b at det er snudd om på rekkefølgen på avskjedsgrunnene sammenlignet med bestemmelsen i straffelovens ikrafttredelseslov § 10, og at grunn-normen kommer til slutt og er knyttet til «andre grunner». Dette skulle ikke ha betydning for tolkningen av bestemmelsen. I lovproposisjonen⁸ ble det presisert at bokstav b i bestemmelsens første ledd er «ment å svare til straffelovens ikrafttredelseslovs § 10 første ledd». Forskjellen var at bestemmelsen i tjenestemannsloven ga hjemmel for administrativ avskjed, mens avskjed etter straffelovens ikrafttredelseslov måtte skje ved dom. Bestemmelsen ble tatt inn i tjenestemannsloven som ny § 11. Avskjedsgrunnlagene i denne bestemmelsen er i hovedsak det samme som det som i dag går frem av § 27 i statsansatteloven.

Ved revisjonen av tjenestemannsloven i 1983 ble bestemmelsen om avskjed av tjenestemenn endret slik at bokstav a om uskikkethet på grunn av sykdom og bokstav b om manglende kvalifikasjoner ble omgjort. I stedet for å gi grunnlag for avskjed skulle de gi grunnlag for oppsigelse og reguleres i § 10 nr. 2. Departementet omtaler disse som «svake avskjedsgrunner», forstått som grunner knyttet til forhold ved tjenestemannen som ikke «behøver å kunne tilregnes ham som skyld», som det heter i lovproposisjonen til 1977-loven.⁹ De øvrige avskjedsgrunnene i den tidligere § 11 ble videreført i ny § 15.

Tjenestemannsloven av 1983 ble som nevnt ovenfor gjort gjeldende for embetsmenn der det kommer frem av de enkelte bestemmelsene. Oppsigelsesgrunnene i § 10 nr. 2 ble i § 10 nr. 3 gjort til avskjedsgrunner for embetsmenn, og avskjedsgrunnene i § 15 omfattet både embetsmenn og tje-

nestemenn/statsansatte. I kommentaren til § 10 nr. 3 understreker departementet at «[d]et er med dette ikke foreslått noen endring av vilkårene for avskjedigelse av embetsmenn»¹⁰ sammenlignet med bestemmelsen i straffelovens ikrafttredelseslov § 10 første ledd.

I merknaden til § 28 i proposisjonen til statsansatteloven¹¹ viser departementet til en høyesterettsdom¹² fra 1983. Dommen gjaldt en sogneprest som med forsett nektet å utføre deler av sine embetsplikter. Dette var før grunnene for avskjed av embetsmenn ble tatt inn i tjenestemannsloven, og grunnlaget for avskjed ble derfor vurdert etter straffelovens ikrafttredelseslov § 10, som altså tilsvarende § 28 i dagens statsansattelov. Høyesterett knyttet avgjørelsen til avskjedsgrunnlaget, som den gang var formulert slik: «vedvarende viser seg ude af Stand til forsvarlig at røgte sin Tjeneste». Retten peker på at det avgjørende i saken er om «tilsidesettelsen innebærer at han ikke forsvarlig skjønner sin tjeneste». Retten uttaler følgende: «Det er ut fra en generell norm ikke akseptabelt at staten skal måtte tolerere slike vedvarende forsettlig tjenesteforsømmelser fra en embetsmann.» Høyesterett kom enstemmig frem til at vilkårene for avskjed var oppfylt.

I Norsk tjenestemannsrett¹³ kommenterer forfatterne denne dommen. I note 1 til tjenestemannsloven § 15 påpeker de: «Det man bør merke seg, er at denne dommen dekker åpenbart klanderverdige forhold fra embetsmannen. I forhold til tjenestemannsloven § 10 nr. 2 er utgangspunktet at åpenbart klanderverdige forhold ikke dekkes.» Og videre: «Det kan ut fra overstående dom synes som om straffelovens ikrafttredelseslov § 10 dekker noe mer enn tjenestemannslovens § 10 nr. 2 og 3 «de svake avskjedsgrunner»«.

Spørsmålet er vel om ikke saken, dersom den hadde blitt behandlet etter at avskjedsgrunnlagene for embetsmenn var tatt inn i tjenestemannsloven, ville blitt vurdert etter tjenestemannsloven § 15, de såkalte sterke avskjedsgrunnene, som vi i dag finner i statsansatteloven § 27 første ledd bokstav c til f. Avskjedsalternativet i § 15 bokstav a «grovt har krenket sine tjenesteplikter» (og kanskje også «på tross skriftlig advarsel eller irecte-

⁸ Ot.prp. nr. 44 (1976–77) *Om lov om statens tjenestemenn*, s. 27

⁹ Ot.prp. nr. 44 (1976–77) *Om lov om statens tjenestemenn*, s. 25 høyre spalte

¹⁰ Ot.prp. nr. 72. (1981–82) *Om lov om statens tjenestemenn m.m.*, s. 23 høyre spalte

¹¹ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*

¹² Rt. 1983, s. 1004

¹³ Bjørnaraa, Gaard og Selmer, *Norsk tjenestemannsrett* Kommentarer til tjenestemannsloven med forskrifter mv. (2000), s. 617

settelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter») synes dekkende.

Både statsansatteloven § 27 og § 28 må tolkes vidt. Det kommer frem i lovproposisjonen til tjenestemannsloven av 1983 at det ikke var meningen å gi en uttømmende regulering av avskjedsvilkårene for embetsmenn.¹⁴

«Departementet har ikke med dette ment å gi en uttømmende beskrivelse av hvilke forhold som kan føre til avskjed ved dom verken for avsettelige eller uavsettelige embetsmenn, og heller ikke hvilke forhold som kan føre til administrativ avskjed for embetsmenn omhandlet i Grunnlovens § 22 første ledd.»

Denne forståelsen er videreført i senere lovrevisjoner, seneste da statsansatteloven ble vedtatt.

Jakhelln¹⁵ viser i sin gjennomgang at forarbeidene til tjenestemannsloven og revisjoner av denne, underbygger at avskjedsreglene i tjenestemannsloven skulle være sammenfallende med § 10, i den tidligere straffelovens ikrafttredelsesloven.

9.4.4 Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefaling

Avskjed av embetsmenn reguleres i dag i to bestemmelser som er ment å dekke de samme forholdene, muligens med mindre nyanser. Dette er egnet til å skape usikkerhet om forståelsen av bestemmelsene, jf. for eksempel omtalen i kommentarutgaven til tjenestemannsloven, som det vises til ovenfor. Dette fremstår som lite hensiktsmessig. Løsningen på denne situasjonen kan være å justere eller presisere én av bestemmelsene og slette den andre. Styrken ved § 27 er at den er konkret når det gjelder avskjedsgrunnlag, selv om oppstillingen av avskjedsgrunnene ikke er ment å være uttømmende. Svakheten er at grunn-normen som sier at embetsmannen skal være skikket til embetet og kunne utføre tjenesten på forsvarlig vis, ikke kommer tydelig nok frem. Videre kan det leses som om normen er knyttet til de såkalte svake avskjedsgrunnene fordi den følger som et tillegg i bokstav b i første ledd. Drøftingen ovenfor viser at det ikke har vært meningen.

I statsansatteloven § 28 slås grunn-normen fast innledningsvis. Den fremstår dermed som hovedgrunnlaget for avskjed og er supplert av et avskjedsalternativ knyttet til krav om «nødvendige eller foreskrevne betingelser». I sin form gir § 28 inntrykk av å kunne romme mer enn § 27, men den gir samtidig mindre veiledning i hvordan bestemmelsen skal praktiseres.

Embetsmannsutvalget er kommet til at statsansatteloven § 27 bør revideres, og at grunn-normen bør innarbeides innledningsvis i paragrafen. Det medfører at statsansatteloven § 28 strykes.

Utkast til ny § 27 i lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven):

§ 27 Avskjed av embetsholder

(1) En embetsholder kan avskjediges når vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste eller når vedkommende

- a) ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom
- b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet
- c) har vist grov uforstand i tjenesten
- d) grovt har krenket sine tjenesteplikter
- e) på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller
- f) ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet.

(2) Skyldes avskjeden forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, skal embetsholderen/ embetshaveren før avskjed gis, om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten.

(3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter annet ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers tilbud om annen passende stilling ikke skal omfatte den som blir avskjediget fra bestemte embeter, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

(4) Krav om avskjed ved dom etter denne paragrafen gjøres gjeldende ved søksmål, jf. likevel regelen i straffeprosessloven § 3 annet ledd.

(5) Påstand om avskjed etter denne bestemmelsen og om tjenestens tap som straff, kan avgjøres i samme sak.

¹⁴ Ot.prp. nr. 72. (1981–82) *Om lov om statens tjenestemenn m.m.*, s. 31 høyre spalte

¹⁵ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo, 2021, s. 328 f.

9.5 Hastevedtak ved suspensjon

9.5.1 Innledning

Suspensjon innebærer at embetsmannen eller den statsansatte fjernes midlertidig fra stillingen med øyeblikkelig virkning, og at vedkommende hverken kan utføre arbeidet sitt eller oppholde seg på arbeidssstedet. Suspensjon er et virkemiddel arbeidsgiver kan benytte når det er grunn til å tro at en arbeidstaker har gjort seg skyldig i alvorlige forhold som kan føre til avskjed. Slike forhold kan være for eksempel være mistanke om korrupsjon, økonomiske misligheter, vold eller andre straffbare forhold.

Statsansatteloven angir vilkår og saksbehandlingsregler for når statsansatte og embetsmenn kan suspenderes. For uavsettelige embetsmenn supplerer bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd. Det følger av Grunnloven og statsansatteloven at det er ansettelsesorganet, Kongen i statsråd, som treffer vedtak om suspensjon. Den særlige problemstillingen mandatet reiser, er knyttet til hastevedtak om suspensjon av embetsmenn når det i en ekstraordinær situasjon er nødvendig å gjøre dette. Når det gjelder statsansatte, finnes det en klar lovhjemmel for hastevedtak om suspensjon fattet av arbeidsgiver.¹⁶ Når det gjelder embetsmenn, er rettsstillingen derimot uklar. Det er i utgangspunktet svært få saker om suspensjon av embetsmenn, og antall saker som krever hastebehandling vil være enda færre.

I statsansatteloven § 31 tredje ledd går det frem at fagdepartementet, i en sak som krever særlig rask avgjørelse, kan fatte vedtak om at en embetsmann eller en statsansatt som beskikkes av Kongen i statsråd, skal suspenderes eller overføres til annen tjeneste. Et slikt vedtak skal straks meldes til Kongen i statsråd, som kan stadfeste vedtaket, omgjøre vedtaket eller treffe annet vedtak dersom vilkårene for det foreligger.

Ordlyden i statsansatteloven § 31 tredje ledd taler for at bestemmelsen omfatter både embetsmenn og statsansatte som er beskikket. Det er helt klart at bestemmelsen gjelder statsansatte som er beskikket, men det er uklart i hvilket omfang den også gjelder for embetsmenn. I lovproposisjonen¹⁷ til statsansatteloven skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Ut fra ordlyden i Grunnloven § 22 vil en slik adgang trolig ikke gjelde embetsmenn, med unntak av 'force-

majeure' tilfeller.» Det vises her til omtale i teori og til Stang Lund. Debes¹⁸ uttaler om dette og om tilsvarende bestemmelse i tjenestemannsloven:

«Men på bakgrunn av ordlyden i Grunnlovens § 22 kan man neppe gi bestemmelsen i tjenestemannslovens § 17 gyldighet overfor embetsmenn. Det måtte ellers ha foreligget en force majeure-situasjon. Men en slik situasjon ville ikke berettiget foresatt tjenestemyndighet til å utferdige en formell suspensjon. Denne myndighet ligger hos Kongen.»

I plenumsdommen Rt. 1952 s. 932 uttalte mindretallet at retten til suspensjon etter Grunnloven § 22 annet ledd kan overføres til underordnede myndigheter når det i en ekstraordinær situasjon er nødvendig å gjøre dette. Imidlertid fant flertallet (og førstvoterende) i dommen fra 1952 at det ikke var nødvendig å ta standpunkt til spørsmålet. I Bjørnaraa, Gaard og Selmer¹⁹ heter det at bestemmelsen i tjenestemannsloven bygger på det synet som mindretallet i dommen av 1952 ga uttrykk for, og det slås fast at vedtak om suspensjon også kan treffes av foresatt myndighet dersom saken krever en særlig rask avgjørelse.

I Rt. 1953 s. 24 har førstvoterende, som flertallet sluttet seg til, sagt seg enig i uttalelsen fra mindretallet i plenumsdommen fra 1952 når det gjelder gyldigheten av et suspensjonsvedtak fattet av annen myndighet enn Kongen.

Stang Lund²⁰ omtaler dommen fra 1953 og viser til følgende: «Konkret ble en delegasjon av suspensjonsmyndighet til rikspolisjefen etter frigjøringen godtatt.» Han føyer så til at begrunnelsen i disse dommene viser at «dette ble ansett som noe ekstraordinært, og at Grl. § 22 annet ledd normalt skulle hindre delegasjon». Jakhelln²¹ bemerker til dommene ovenfor at «[d]et avgjørende må formentlig være at delegasjonen ble godtatt». Hans vurdering er videre at det neppe kan reises konstitusjonelle innvendinger mot at statsansatteloven § 31 tredje ledd også hjemler hastevedtak om suspensjon av embetsmenn. Jakhelln understreker at det bare gjelder når saken krever «særlig rask behandling», og videre at sus-

¹⁶ Statsansatteloven § 30 annet ledd

¹⁷ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, s. 219 venstre spalte

¹⁸ Jan Debes I statens tjeneste Norsk tjenestemannsrett TANO 1989, s. 228–229

¹⁹ Bjørnaraa, Gaard og Selmer Norsk tjenestemannsrett, s. 674

²⁰ Eilert Stang Lund Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn, s. 58–59

²¹ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo, 2021, s. 334

pensjonsvedtaket i tråd med bestemmelsen fremmes for Kongen i statsråd.

Østlid²² viser til eksempler fra særlovgivning hvor retten til å iverksette en foreløpig suspensjon var lagt til en underordnet myndighet.

I vurderingen av behovet for å fatte hastevedtak i en konkret sak, må det tas hensyn både til sakens alvorlighet og til hvor lang tid det vil gå før saken om suspensjon av embetsmannen kan behandles av Kongen i statsråd. Statsråd avholdes normalt på Slottet hver fredag, noe som betyr at vedtak om suspensjon som regel kan fattes raskt. I januar og august avholdes statsråd annenhver uke, mens det som hovedregel ikke avholdes statsråd i sommerferien.

9.5.2 Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefaling

Embetsmannsutvalget mener at det er behov for å avklare usikkerheten når det gjelder departementets hjemmel til å fatte hastevedtak om suspensjon i saker som krever at en embetsmann umiddelbart fjernes fra stillingen, slik at vedkommende hverken kan oppholde seg på arbeidsstedet eller utføre arbeidet sitt fra andre steder. Dette gjelder i ekstraordinære situasjoner som i betydelig grad er egnet til å svekke innbyggernes tillit til embetsførselen eller til embetet, eller i straffesaker der det er fare for bevisforspillelse.

Gjennomgangen ovenfor viser at det har vært tvil om Grunnloven åpner for delegasjon av myndighet til å fatte vedtak om suspensjon i hastesaker. Det fremstår likevel i dag som om det er tilslutning til at Grunnloven ikke hindrer delegasjon til fagdepartementet. På den bakgrunn legger utvalget til grunn at statsansatteloven § 31 tredje ledd også kan anvendes i saker som gjelder embetsmenn, forutsatt at suspensjonsvedtaket meldes til Kongen i statsråd uten ugrunnet opphold. Utvalget ser på den bakgrunn ikke behov for ytterligere presisering av hjemmelen for slike hastevedtak, men understreker at hastevedtak om suspensjon kun kan skje i helt ekstraordinære situasjoner.

9.6 Varigheten av lønnsrett ved langvarig sykdom

9.6.1 Innledning

Embetsmenn står i embetet til de søker avskjed eller blir avskjediget. Utgangspunktet er at en

embetsmann skal få embetets fulle lønn utbetalt så lenge arbeidsforholdet varer. Det er stilt spørsmål om hvorvidt lønnen kan stanses ved langvarig sykdom. Dette drøftes nedenfor.

Alle embetsmenn og statsansatte har rett til lønn under sykdom. Dette er hjemlet i fellesbestemmelsenes §§ 11 og 18 i statens hovedtariffavtaler eller i den individuelle arbeidsavtalen. Det medfører rett til lønn i en periode på inntil 49 uker og 5 kalenderdager. I tillegg kommer arbeidsgiverperioden med 16 dager, slik at retten samlet tilsvarer 52 uker. Spørsmålet som ikke er avklart, er om lønnen til embetsmenn kan stanses etter at sykepengeperioden er løpt ut, slik reglene for statsansatte åpner for. Dette må vurderes mot hensynene bak det særlige stillingsvernet som embetsmenn, og særlig de uavsettelige embetsmennene, har etter Grunnloven § 22. Grunnloven § 22 omtaler hverken spørsmål om lønn eller adgangen til å stanse lønnen til embetsmenn.

9.6.2 Reglene som gjelder for statsansatte

Statsansatte som rammes av sykdom, vil normalt ha rett til full lønn under sykefraværet i henhold til hovedtariffavtalene i staten, jf. fellesbestemmelsene § 18 nr. 1 og 2. Når arbeidsgiverperioden er inkludert, kan lønn under sykefravær utbetales i inntil 52 uker. I den perioden er den statsansatte vernet mot oppsigelse fra virksomhetens side på grunn av sykdommen. Arbeidsmiljøloven § 15-8 om oppsigelsesvern ved sykdom gjelder også for statlig virksomhet, jf. statsansatteloven § 21. Dersom arbeidstakeren fortsatt er syk etter at sykelønnsperioden har løpt ut, kan lønnen stoppes, og det er normalt å søke om arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven. Ytelsene etter denne ordningen har beløpsmessige begrensninger som for arbeidstakere med høyere lønn vil medføre et ikke ubetydelig inntektsbortfall. I staten er det i tillegg vanlig at statsansatte gis permisjon uten lønn i ett år etter at sykelønnsperioden etter hovedtariffavtalene er over.

En statsansatt kan sies opp etter statsansatteloven § 20 første ledd bokstav a når vedkommende ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom. Før utløpet av sykepengeperioden og påfølgende permisjon skal arbeidsgiver ta opp mulighetene for å gjeninntre i stillingen med arbeidstakeren.

Dersom den ansatte ikke kan dokumentere slik mulighet, må arbeidsgiver vurdere om det er grunnlag for oppsigelse. Arbeidsmiljøloven §§ 15-8 regulerer hvilke minimumsrettigheter som gjelder. I tillegg er det lovfestet hvilke bevisbyrdere-

²² Østlid Avskjedigelse av embetsmenn, s. 123

gler og dokumentasjonskrav som gjelder, jf. arbeidsmiljøloven § 15-8. Er arbeidstakeren i et behandlingsopplegg med sikte på å få tilbake full eller delvis arbeidsevne, må arbeidstakeren, på oppfordring fra arbeidsgiver, kunne legge frem dokumentasjon som viser hvilke muligheter vedkommende har til å komme tilbake til arbeid i virksomheten.

9.6.3 Embetsmenn og lønnsrett ved sykdom

Embetsmenn har på samme måte som statsansatte rett til lønn under sykdom. Sykdom er også avskjedsgrunnlag, jf. statsansatteloven § 27, når embetsmannen «på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste». Spørsmålet er om lønnen kan stanses etter at sykepengeperioden er avsluttet og frem til endelig avskjedsvedtak er fattet eller embetsmannen har søkt avskjed. Dette er uavklart i lovgivningen og i teorien.

Hensikten med Grunnloven § 22 og uavhengighetsprinsippet er å sikre embetsmennene, og særlig de uavsettelige embetsmennene, et sterkt vern mot vilkårlig press fra Kongen og regjeringen og mot at myndighetene vilkårlig avslutter arbeidsforholdet, slik at embetsmennene står uten stilling og lønn. Det følger ikke av Grunnloven at embetsmenn har rett til lønn under fravær.

Det kan hevdes at det ikke er i tråd med uavhengighetsprinsippet dersom lønnen skal kunne stanses i tilfeller hvor embetsmannen ikke kan utføre tjenesten som følge av forhold vedkommende selv ikke har kontroll over, særlig når embetsmannen i stedet vil motta en ytelse av klart mindre verdi, som pensjon eller arbeidsavklaringspenger.

Som argument mot å stoppe lønnen i sykdomstilfeller, det vil si før arbeidsforholdet er endelig avsluttet, kan det vises til at dersom embetsmannen hadde brutt sine tjenesteplikter, ville vedkommende risikere avskjed etter forutgående suspensjon. I suspensjonstiden har embetsmannen i så fall krav på å motta full lønn, jf. statsansatteloven § 29 femte ledd.

9.6.4 Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefaling

Det er argumenter som taler for at lønnen bør kunne stanses ved langvarig sykefravær også for embetsmenn. Når embetsmannen ikke er i stand til å utføre pliktene som ligger til embetet, er det

rimelig at lønnen bør kunne stanses etter en viss tid. I dagens velferdsstat er det etablert ordninger som sikrer arbeidstakere ytelser dersom arbeidsforholdet opphører. Reglene som gjelder for statsansatte, synes å balansere hensynet til arbeidstakeren og arbeidsgiveren på en hensiktsmessig måte og gjelder for alle lønnsnivåer i staten.

Embetsmannsutvalget kan ikke se at hensynet til embetsmennenes uavhengighet taler mot at reglene som gjelder for statsansatte, også skal gjelde for dem.

At en embetsmann i en avskjedssak som skyldes forhold som vedkommende kan klandres for, kan suspenderes og motta lønn under suspensjonen, kan etter utvalgets oppfatning heller ikke tillegges for stor vekt. I en situasjon med sykdom, som embetsmannen ikke kan klandres for, gjelder retten til lønn i 52 uker før lønnen eventuelt stoppes. Utvalget finner at dette gir en rimelig balanse mellom hensynet til embetsmannen og staten som arbeidsgiver. Dersom arbeidsgiver etter dialog med embetsmannen finner at vedkommende er «varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste», kan arbeidsgiver fremme sak om avskjed med hjemmel i statsansatteloven § 27 første ledd bokstav a.

Embetsmannsutvalget anbefaler på bakgrunn av dette at lønnen, akkurat som for statsansatte, kan stanses for embetsmenn ved fortsatt sykdom etter at sykepengeperioden er utløpt.

9.7 Vilkår for å bli utnevnt i et embete

For å kunne bli utnevnt som embetsmann, må man ifølge Grunnloven oppfylle noen grunnleggende krav. I tillegg til å være norsk statsborger, må den som skal utnevnes i henhold til Grunnloven § 114 «tale landets språk» og oppfylle kravene til såkalt innfødsrett eller krav som likestilles med dette. Bakgrunnen for at det i Grunnloven ble stilt krav om tilknytning til landet, var at nordmenn ikke skulle utkonkurreres av utlendinger når embeter skulle besettes av Kongen.

Innfødsrett har en person som oppfyller kravene i Grunnloven § 114 bokstav a og b om innfødsrett ved fødsel. Stortinget kan videre gi en person innfødsrett ved særskilt vedtak, jf. Grunnloven § 75 bokstav m. I Grunnloven § 114 første ledd bokstav c likestilles personer som har oppholdt seg i Norge i minst ti år, med personer med

norsk innfødsrett. Innfødsretten²³ ble innført ved en forordning i 1776 og videreført i Grunnloven.

Da Grunnloven ble vedtatt, hadde Norge ingen lovgivning om hvem som ble ansett som borgere av landet. Den første loven kom i 1888. I Ot.prp. nr. 41 (2004–2005)²⁴ heter det om denne loven:

«Karakteristisk for loven er det for øvrig at den delvis bygget på innfødsretten, jf. Grunnloven § 92, se nærmere punkt 3.4. Den som hadde innfødsrett ble norsk statsborger ved å ta bolig i landet (§ 2 b), og hadde også rett til å ta bolig i landet (§ 7). For den som hadde innfødsrett var det lettere enn for andre å beholde statsborgerskapet ved utflytting (§ 6 b).»

Gjeldende lov om statsborgerskap ble vedtatt i 2005.²⁵ Loven er en rettighetslov og bestemmer hvordan personer kan få statsborgerskap og bli norske statsborgere. Personer får statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon eller etter søknad. Statsborgerskap etter søknad forutsetter blant annet at søkeren oppfyller visse krav, herunder åtte års oppholdstid i landet, at søkeren «er og vil forbli bosatt i riket» og «fyller kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve».²⁶

Tidligere stilte også Grunnloven § 92, som ble endret til § 114 ved grunnlovsrevisjonen i 2014,

²³ Innfødsretten omtales nærmere i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, s. 23.

²⁴ Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, s. 16

²⁵ Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) LOV-2005-06-10-51

²⁶ Statsborgerloven § 7

opp ytterligere krav for å bli utnevnt. Det gjaldt livssynskrav og bestemmelse om minstealder helt frem til 1952.

9.7.1 Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefaling

Embetsmannsutvalget mener det er gode grunner til å beholde kravene om tilknytning til landet for å bli utnevnt i et embete. Kravene om statsborgerskap og grunnleggende språkkunnskaper bør derfor videreføres. Gjeldende bestemmelse presiserer i bokmålsversjonen at «borgere» omfatter både kvinner og menn. Dette er utelatt i nynorskversjonen. I dag er det åpenbart at både kvinner og menn kan utnevnes i embeter og det er ingen grunn til å videreføre presiseringen. Argumentene for å videreføre tilleggskravene i Grunnloven § 114 bokstav a til d har etter utvalgets skjønn falt bort med en moderne statsborgerskapslovgivning, som blant annet stiller krav til oppholdstid.

Unntaket i Grunnloven § 114 annet ledd er det ikke behov for i og med at unntaket gjelder stillinger som i dag ikke er embeter.

Embetsmannsutvalget anbefaler å videreføre Grunnloven § 114 første ledd, men å stryke bokstav a til d i første ledd og å stryke annet ledd i bestemmelsen. Kravet om statsborgerskap i Grunnloven § 114 er ikke i strid med hovedregelen om fri bevegelighet for arbeidstagere mellom EU og EØS-landene som følger av EØS-avtalen artikkel 28. Utvalget legger til grunn at embeter, slik de i dag er avgrenset, faller inn under unntaket i samme artikkel punkt 4 om at bestemmelsen ikke skal «anvendes for stillinger i den offentlige administrasjon».

Kapittel 10

Åremål

10.1 Innledning

Embetsmannsutvalget skal vurdere bruken av åremål for embetsmenn generelt og særlig bruken av åremål for uavsettelige embetsmenn. Bruk av åremål for embeter reiser prinsipielle spørsmål om avveining av ulike hensyn. På den ene siden har vi hensynet bak uavhengighetsprinsippet, og på den andre siden har vi hensynet til omstilling og fornyelse i staten.

I staten er utgangspunktet at alle stillinger skal være faste. Det gjelder både embetsmenn og statsansatte. Ett av unntakene fra hovedregelen om fast ansettelse er ansettelse på åremål. Ansettelse på åremål innebærer at arbeidstakeren ansettes for en definert og klart avgrenset tidsperiode for å utføre arbeidsoppgaver som i utgangspunktet er faste.

Utnevning i et embete var opprinnelig en ansettelse på livstid. Dette prinsippet ble modifisert i 1911 da Grunnloven § 22 fikk et nytt tredje ledd om at alle embetsmenn uten foregående dom kan avskjediges ved en lovbestemt aldersgrense. Aldergrenseloven¹ slår fast at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, jf. § 2, se også forsvarsloven² § 45. I 1992 vedtok Stortinget en endring i Grunnloven som åpnet for at embetsmenn, unntatt dommere, kan utnevnes på åremål. Hensikten var å fremme mobilitet og bidra til at ledere i staten har et bredere erfaringsgrunnlag.

10.2 Bruken av åremål i dag

Embetsmenn utnevnes som hovedregel fast i embetet, jf. statsansatteloven § 14 første ledd, og står i embetet inntil de søker avskjed eller blir avskjediget. Unntak fra hovedregelen krever hjemmel i lov.

Embeter kan besettes midlertidig, og vilkårene for dette er gitt i statsansatteloven § 14 første ledd bokstav a til d. I bestemmelsen omtales dette som at embetsmenn kan konstitueres. Embetsmenn kan konstitueres når det er nødvendig på grunn av arbeidsoppgavene, typisk ved omorganiseringer, kortvarige oppdrag eller når en embetsmann er sykemeldt eller av en annen grunn er forhindret fra å bestyre eller forvalte embetet. En annen form for midlertidig ansettelse er åremål. I motsetning til andre midlertidige stillinger vil en åremålsstilling normalt være en permanent ordning i virksomheten.

I Grunnloven § 22 tredje ledd annet punktum heter det at bruk av åremål «kan bestemmes ved lov». Stortinget uttrykte i Innst. O. nr. 120 (1992–93)³ at dette må tolkes slik at formell lov må konkretisere hvilke embeter eller kategorier av embeter som kan utnevnes på åremål.

Hjemmel for bruk av åremål er gitt i statsansatteloven § 14 fjerde ledd for statsforvaltere. I tillegg er det gitt hjemmel for åremål for lederen av Gjenopptakelseskommisjonen i straffeprosessloven § 395 annet ledd, politimestere og vise-politimestere i politiloven § 19 annet ledd, direktøren for Datatilsynet i personopplysningsloven § 20 annet ledd, lederen av Konkurransklagenemnda i konkurranseloven § 36 annet ledd, direktøren for Statens helsetilsyn i helsetilsynsloven § 3 annet ledd og likestillings- og diskrimineringsombudet i diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd.

Det går frem av forskrift til statsansatteloven § 6 annet ledd at åremålsperioden skal være seks år. Ansettelsen kan gjentas én gang for hver embetsmann i samme embete og kun etter at embetet er kunngjort på nytt. Det kan fastsettes avvik fra åremålsperiodens lengde i særlige tilfeller, slik at åremålsperioden blir kortere.

¹ Lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (LOV-1956-12-21-1)

² Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) (LOV-2016-08-12-77)

³ Innst. O. nr. 120 (1992–93) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om endring i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.* (Ot.prp. nr. 89.)

Likestillings- og diskrimineringsombudet utnevnes for en periode på seks år og lederen av Gjenopptakelseskommisjonen for en periode på syv år. Det er ikke adgang til gjenutnevning i disse embetene, jf. henholdsvis diskrimineringsombudsloven § 4 første ledd og straffeprosessloven § 395 annet ledd.

Statsforvalterne er de eneste avsettelige embetsmennene som utnevnes på åremål.

Embetsmenn i Forsvaret beordres i stilling, som ofte er for en begrenset tidsperiode. De er utnevnt i grad, og det er den som er embetet. Embetsmennene i utenriktjenesten omfattes av en rotasjonsordning med normert tjenestetid i stillingene. Hverken ordningen i Forsvaret eller i utenriktjenesten anses som åremål eller anses å være i strid med Grunnloven.

Åremålsutnevnte embetsmenn har det samme stillingsvernet som andre embetsmenn så lenge åremålet varer. Opphør av åremål er regulert i statsansatteloven § 18. Embetsmannen må fratre embetet når åremålet er utløpt, og en eventuell forlengelse av åremålet (ny periode) kan bare skje etter fornyet kunngjøring av embetet og ny utnevning, jf. § 18 annet og fjerde ledd.

10.3 Bakgrunn

Bruken av åremål for embetsmenn ble gjennom forrige århundre drøftet og vurdert ved flere anledninger, men det ble lenge ansett at åremål ville være i strid Grunnloven. Åremål bryter med prinsippet om at embetsmenn står i embetet inntil de søker avskjed eller blir avskjediget. Åremål kan også utfordre uavhengighetsprinsippet fordi en tidsbegrenset utnevning kan svekke embetsmannens uavhengighet og dermed påvirke embetsførselen.

10.3.1 Stabelutvalget

Forrige gang regelverket om embetsmenn ble vurdert, ble vurderingen utført av det såkalte Stabelutvalget⁴. Stabelutvalget drøftet og tok stilling til bruken av åremål for embetsmenn, og det er fremdeles nyttig å se hen til utvalgets vurderinger.

Stabelutvalget tok til orde for bruk av åremål og fremmet forslag til endringer i Grunnloven

§ 22 og annen regulering for å åpne for åremålsutnevning i embeter bortsett fra dommerembeter. Samtidig pekte de på at «[u]tstrakt bruk av åremålsutnevning vil imidlertid bety en viktig omlegging av prinsippene for vår administrasjon» (s. 28).

Stabelutvalget uttalte videre: «Åremålsutnevningen er imidlertid betinget av at særlige hensyn taler for en slik ordning. Med dette har utvalget ment å gi uttrykk for at hovedregelen fremdeles skal være at embetsmenn utnevnes varig i sin stilling» (s. 43).

Bruken av åremål var over flere år blitt mer alminnelig i statsforvaltningen. Dette dannet utgangspunktet for Stabelutvalgets vurderinger, og de uttalte derfor at bruken av åremål også for embeter var «et sentralt spørsmål å overveie». I utredningen heter det:

«Det har ved enkelte anledninger vært overveiet å utnevne også embetsmenn på åremål, men prinsippet i grunnlovens § 22 har vært ansett til hinder for dette. Dette har ført til at åremålsstillinger har måttet organiseres som tjenestestillinger i stedet for som embeter også i tilfelle hvor det etter en vurdering av stillingens ansvar og oppgaver kanskje ville ha vært naturlig å gi innehaveren embetsmannstatus. Allerede dette viser at det er behov for en reform. Det viser også at reformen bare kan gjennomføres etter opphevelse eller endring av grunnlovens § 22.» (s. 28)

Stabelutvalget vurderte bruken av åremål opp mot hensynet til embetsmennenes uavhengighet og viktigheten av at åremålet ikke påvirker embetsførselen. De uttalte:

«Tilstedeligheten av å utnevne embetsmenn på åremål må – slik utvalget ser det – først og fremst bero på om embetsmannen – i den tid åremålet løper – kan ventes å opptre med samme grad av uavhengighet som han ville gjort om utnevningen ikke hadde vært tidsbegrenset.» (s. 28)

Åremål medførte etter Stabelutvalgets vurdering en endring i «prinsippene for vår statsadministrasjon». Derfor foreslo de at Stortinget må samtykke til at embetsmenn utnevnes på åremål. De la til:

«Når det gjelder embetene ved regjeringens kontorer må det imidlertid av konstitusjonelle grunner anses mindre naturlig å binde Kongen

⁴ Oppnevnt ved kongelig resolusjon av 29. april 1966. Avga sin innstilling 30. august 1971 om avskjedigelse mv. av embetsmenn. Utredningen ble tatt inn i St. meld. 58 for 1975–76.

til å forelegge spørsmålet for Stortinget.» (s. 44)

Utvalget tok på samme side også til orde for at det, dersom endringene ble gjennomført, burde overveies om ikke «enkelte av de åremålsstillinger som i dag er organisert, bør omgjøres til embeter i kraft av sin viktighet og det ansvar som følger med».

Forslagene fra Stabelutvalget ble behandlet i Stortinget i juni 1980 og oppnådde ikke grunnlovsmessig flertall.⁵

10.3.2 Behandlingen som ledet frem til grunnlovsendringen

Forslaget⁶ om å endre Grunnloven for å åpne for åremålsutnevning av embetsmenn ble fremmet av representanten Grete Knudsen. Bakgrunnen for og hensynene bak forslaget ble omtalt slik:

«Det er ønskelig å endre ansettelsesvilkårene som gjelder for toppstillingene i departementene. Blant de tiltak som er aktuelle, er å innføre en ordning med åremålsstilsetting i enkelte toppstillinger som er embeter.»

«Spørsmål knyttet til ledelse, organisasjon og styring i statsforvaltningen, spiller nå en mer sentral rolle enn tidligere. Det stilles i dag større krav til at også ledere i staten skal ha et bredt erfaringsgrunnlag og være mer mobile.»

Knudsen viste også til debatten i Stortinget om Grunnloven § 22 som fulgte etter Stabelutvalgets rapport. I forslaget pekte Knudsen på at åremål «var lite oppe i debatten forrige gang Stortinget behandlet saken», og at debatten dreide seg om «embetsmenns vern mot vilkårlig og usaklig avskjed og prosedyrene for avskjed». Knudsen uttalte at spørsmålet «settes nå inn i en annen ramme ved at det denne gang primært er begrunnet med et ønske om at økt mobilitet og kortere tjenestetid skal bli det normale i enkelte toppstillinger hvor dette anses særlig ønskelig. Det generelle avskjedsvern for embetsmenn skal opprettholdes uendret.»

Utenriks- og konstitusjonskomiteen⁷ sluttet seg til hensynene bak og begrunnelsen for forslaget. Komiteen viste til at Grunnloven § 22 hadde vært ansett å være til hinder for bruk av åremål. Den viste også til Stabelutvalget, som

pekte på at uavsettighetsregelen i Grunnloven § 22 er begrunnet i et ønske om å ha en uavhengig embetsstand.

Komiteen la vekt på at «det er generelt ønskelig å øke mobiliteten i ledersjiktet og at toppledere ikke uten videre bør sitte for lenge i samme stilling». Komiteen støttet tanken om at økt bruk av åremål for embeter vil legge til rette for en mer allsidig rekruttering til lederstillinger og dermed bidra til å øke mobiliteten fra én lederstilling til en annen i staten, kommuneforvaltningen og det private næringsliv. Komiteen viste til at erfaringene med åremålsansettelser i lederstillinger i staten synes å ha vært gode, og at åremål var blitt det normale for topplederstillinger i direktoratene og forvaltningsbedriftene. Dette er og var stillinger der det stilles «særlig krav til en variert erfaringsbakgrunn, omstillingsorientering og evne til faglig fornyelse».

Komiteen viste til brev av 13. mai 1986 fra Justisdepartementet der lovavdelingen har slått fast at kjernen i embetsmannsbegrepet er at embetsmenn skal sitte trygt og beskyttes mot vilkårlig og usaklig avskjed. I innstillingen heter det:

«I brevet påpeker lovavdelingen videre at de nærmere konstitusjonelle konsekvenser av å innføre åremålsstilsetting for embetsmenn, i stor grad beror på hvordan ordningen tenkes praktisert i detalj. Lovavdelingen vil allikevel fastholde som et generelt utgangspunkt at en åremålsatt embetsmann i åremålsperioden vil ha de samme rettigheter og plikter som enhver annen embetsmann.»

I og med at forslaget var beregnet på å endre ansettelsesvilkårene for de øverste stillingene i departementene, understreket komiteen at lederstillingene i departementene fortsatt vil være embeter, og at Stortinget vil få det fulle herredømme over hvilket omfang bruken av åremål skal få.

10.3.3 Etter endringen i 1992 – hva har skjedd?

Grunnloven § 22 tredje ledd annet punktum slår fast at hvilke embeter som kan utnevnes på åremål, må forankres i lov. Bestemmelsen er omtalt i Ot.prp. nr. 89 (1992–93)⁸. I innstillingen⁹ uttalte forbruker- og administrasjonskomiteen at den «er enig med Justisdepartementets lovavdeling og

⁵ Innst. S nr. 184 for 1979–80

⁶ Dokument nr. 12 for 1987–88, forslag nr. 5

⁷ Innst. S. nr. 118 (1989–90)

⁸ Ot.prp. nr. 89 (1992–93) *Om lov om endring i lov av 4. mars 1983 nr. 3. Om statens tjenestemenn m. m.*

mener Grunnloven § 22 tredje ledd annet punktum må tolkes slik at det i lov må konkretiseres hvilke embeter/kategorier av embeter de enkelte fagdepartementer anser for å egne seg til åremålskonstituering, og at departementet kommer tilbake til Stortinget med forslag til lovendring». Det følger av dette at dersom åremål skal benyttes for et embete (eventuelt en kategori av embeter), må dette eksplisitt fastslås i en lovbestemmelse.

Det viste seg snart etter grunnlovsendringen at ønsket om eller behovet for å utnevne embetsmenn på åremål ikke var stort. Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomførte i 1993 en høringsrunde der de innhentet de øvrige departementenes vurdering av embeter hvor det kunne være aktuelt å benytte åremål. I Ot.prp. nr. 84 (2000–2001)¹⁰ er svarene fra departementene oppsummert:

«Et gjennomgående trekk ved høringssvarene er at det ikke lenger er så stor interesse for å kunne utnevne embetsmenn på åremål som man antok da grunnlovbestemmelsen ble endret. Et argument som gjerne nevnes i denne forbindelse er viktigheten av å ha embetsmenn som står i en uavhengig stilling til den politiske ledelse. Det har vært antatt at denne målsetting vil være vanskeligere å oppnå hvis embetsmenn skulle kunne utnevnes på åremål. Videre blir det gjerne hevdet at systemet med lederlønnskontrakter er et tilfredsstillende alternativ til åremål.»

I staten er det etablert et eget lønnssystem for ledere – statens lederlønnssystem. Om lag 250 av statens øverste ledere er tilknyttet systemet, blant annet departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene samt toppledere i større etater og institusjoner, statsforvaltere og politimestere. Et stort antall av lederne er på åremål, og et mindretall av dem er også embetsmenn. Avsette- lige embetsmenn som er tilknyttet statens lederlønnssystem, «har plikt til å finne seg i omplassering til andre oppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris», jf. statsansatteloven § 16 annet ledd.

Med bakgrunn i dette gikk departementet da bare videre med å fremme forslag om åremål for embetet som fylkesmann, nå statsforvalter.

10.4 Embetsmannsutvalgets vurderinger

Ansettelse på åremål er vanlig i topplederstillinger i statsforvaltningen. Embetsmannsutvalget slutter seg til at bruk av åremål og en viss frekvens på utskiftningen av personer i embetene kan bidra til økt omstilling i statsforvaltningen og nødvendig utvikling av statlige virksomheter. Samfunnsmessig kan dette være ønskelig.

Embetsmannsutvalget mener det er prinsipielt riktig og følger av internasjonale forpliktelser som Norge har sluttet seg til, at dommerembetene ikke utnevnes på åremål. Når det gjelder andre embeter, mener utvalget at åremål kan vurderes.

Bruken av åremål for embetsmenn bør etter utvalgets mening særlig vurderes mot tre sentrale hensyn og problemstillinger. Det viktigste er hensynet til embetsmenns uavhengighet, jf. Grunnloven § 22. Det andre er avveiningen mellom fornyelse og kontinuitet, og det tredje er å sikre et godt søkergrunnlag og at embetsmenn ikke er opptatt med å søke nye stillinger under åremålsperioden.

10.4.1 Uavhengighet og tillit

I åremålsperioden er embetsmannen sikret de samme rettighetene og det samme vernet som om vedkommende hadde vært fast utnevnt. Derfor bør ikke tidsbegrensningen i ansettelsesforholdet i seg selv påvirke embetsmannens embetsførsel. Muligheten til gjenutnevning kan gi bindinger til den sittende politiske ledelsen og departementet og har derfor i ulike sammenhenger blitt omtalt som problematisk. En slik mulighet kan svekke embetsmannens uavhengighet ved at vedkommende tilpasser embetsførselen for å styrke muligheten til å bli gjenutnevnt og tar politiske hensyn når avveininger foretas, uttalelser avgis og beslutninger fattes. Også tilliten i befolkningen kan svekkes dersom det oppstår mistanke om at embetsmannen legger muligheten for gjenutnevning vekt. Begge deler er uheldig for tilliten til embetsmannen og til bruken av åremål.

Embetsmannsutvalget har vurdert om hovedregelen for åremål, det vil si med åremålsperioder på seks år og adgang til gjenutnevning etter fornyet kunngjøring av embetet, bør endres slik at embetsmannen bare kan utnevnes i embetet én gang. Dette gjelder i dag for eksempel for like-

⁹ Innst. O. nr. 120 (1992–93) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om endring i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (Ot.prp. nr. 89.)*

¹⁰ Ot.prp. nr. 84 (2000–2001) *Om lov om endringer i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.*, s. 2 pkt. 2

stillings- og diskrimineringsombudet og lederen for Gjenopptakelseskommisjonen. Bakgrunnen for disse unntakene fra hovedregelen er nettopp å sikre uavhengigheten og tilliten til embetet. Deres adgang til gjenutnevning avvikes, fjernes angivelig også faren for at ønsket om gjenutnevning skal påvirke embetsmannens adferd og gjerning. Dette argumentet svekkes noe av at embetsmennene, også når de ikke har adgang til gjenutnevning, kan bli påvirket til å tilpasse embetsførselen for ikke å svekke sjansene til å bli utnevnt eller ansatt i andre stillinger i staten senere.

Dersom det ikke skal være adgang til gjenutnevning, bør åremålsperioden forlenges, både for å sikre et godt søkertilfang, for at igangsatte endringsprosesser skal kunne sluttføres, og for å sikre nødvendig kontinuitet i stillingen. Embetsmannsutvalget har vurdert at åremålsperioden i så fall bør være ti år.

10.4.2 Kontinuitet og fornyelse

Det kan være ulike syn på hvor stor utfordringen med manglende utskiftning i embetene er. Statsforvaltningen har over år vært gjennom store omstillinger i form av nyetableringer, sammenlåinger og utskillinger, geografisk flytting, endringer i prinsippene for organiseringen av virksomhetene og justeringer av arbeidsformer. Statsforvaltningen er ingen stivnet virksomhet. Samtidig er det rimelig å tro at lederes vilje og evne til å se behov for endringer og gjennomføre dem, reduseres når de sitter i den samme stillingen over lang tid. Det er også rimelig å anta at kravene til lederes kvalifikasjoner og egenskaper endres etter hvert som virksomhetene endres og setter seg.

I dag er det først og fremst departementene som har store grupper av embetsmenn som er fast utnevnt og kan sitte lenge i embetene. Dette er kanskje også den mest stabile delen av forvaltningen når det gjelder organisering og arbeidsformer. I tillegg kommer et begrenset antall fast utnevnte embetsmenn i direktorater og etater, for eksempel lederne for Nasjonalbiblioteket, Riksarkivet og Kriminalomsorgen. Dersom en embetsmann blir utnevnt mens vedkommende er i førtiårene, kan embetsmannen i teorien bli værende i embetet i underkant av tretti år, det vil si til vedkommende når aldergrensen på 70 år. Dagens nasjonalbibliotekar ble utnevnt da han var 41 år, og kan dermed maksimalt bli i embetet i vel 29 år.

For å kunne vurdere både behovet for og lengden på åremålet har Embetsmannsutvalget sett på når departementsrådene ble utnevnt, hvor gamle

de er, hvor lenge de har sittet, og hvor lenge de maksimalt kan stå i embetene før de må avskjediges på grunn av aldergrensen. Dataene er fra oktober i 2022 og viste at det i gjennomsnitt var 6,2 år siden de ble utnevnt i embetet. Tre av dem hadde stått i embetet i mer enn 10 år, det vil si i henholdsvis 11, 15 og 17 år. Dersom alle blir stående i embetet frem til aldergrensen, vil de i gjennomsnitt ha stått i embetet i overkant av 18 år. Det betyr også at flere kan stå i embetet i mer enn 20 år. Det finnes også et eksempel på en departementsråd som ledet et departement i vel 24 år. Utvalget har samlet inn tilsvarende data for ekspedisjonssjefene i tre departementer.¹¹ Disse dataene er fra april 2023. Tallene for ekspedisjonssjefene viste at det i gjennomsnitt var 7,3 år siden de ble utnevnt, og at de i gjennomsnitt kan stå i embetet i overkant av 22 år dersom ingen slutter før aldersgrensen. Blant de 18 ekspedisjonssjefene var det seks som hadde hatt stått i embetet i 10 år eller mer. For to av dem var det vel 17 år siden de ble utnevnt.

Embetsmannsutvalget merker seg at hovedbegrunnelsen for tillegget til Grunnloven § 22, som åpnet for åremålsutnevning, nettopp var «å endre ansettelsesvilkårene som gjelder for toppstillingene i departementene»¹².

Når embetsmannen tiltrer embetet, vil vedkommende ha behov for tid til å gjøre seg godt kjent med det faglige oppdraget og virksomheten, vurdere behov for endringer og fornyelse, involvere organisasjonen og de tillitsvalgte, legge planer for utvikling og gjennomføre disse. Dette taler for at det bør være langsiktighet i ansettelsesforholdet og en viss kontinuitet i embetet. Adgang til gjenutnevning vil kunne sikre dette. Den som utnevnes, må ved åremålets utløp konkurrere om en ny periode. Gjenutnevning skjer ofte, men det er ingen selvfølge.

10.4.3 Søkergrunnlag og nødvendig oppmerksomhet om embetet

10.4.3.1 Søkergrunnlag og usikkerhet

Det har vært innvendt at bruk av åremål – på grunn av usikkerheten om ansettelsens varighet og mulighetene for å nå opp i senere søknadsprosesser – kan svekke søkergrunnlaget til stillingene. En annen innvending er at embetsmenn

¹¹ Tall fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal og distriktsdepartementet.

¹² Dokument nr. 12 for 1987–88, forslag nr. 5

som er utnevnt på åremål, vil begynne å søke nye stillinger før åremålsperioden går ut og dermed ikke ha full oppmerksomhet mot embetet eller stillingen.

Lederlønnsutvalget¹³, som ble nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å vurdere statens lederlønssystem, drøfter også åremål og utfordringene som er omtalt i avsnittet ovenfor. Lederlønnsutvalgets rapport er relevant fordi mange av embetsmennene er omfattet av systemet. Rapporten peker i punkt 8.2.3 på at det kan oppleves som risikofyllt å takke ja til en åremålsstilling, særlig for eldre ledere. Lederlønnsutvalget mener at dette representerer en utfordring i rekrutteringen til disse stillingene. Utvalget kommenterer også utfordringen med ledere som i åremålsperioden begynner å se seg om etter en annen stilling:

«Uten retrettstilling vil ledere på åremålskontrakt begynne å se seg om etter annen stilling i de siste 1–2 år av åremålet. Det kan skape lite kontinuitet i ledelsen – mange korte løp/spurter – i stedet for langsiktighet og planmessighet. Det kan representere en risiko ved større omstillinger.» (virksomhetsleder, spørreundersøkelsen)

Et konkret eksempel på denne problematikken ble kjent da lederen for Gjenopptakelseskommisjonen, som ble utnevnt i et åremål på syv år, drøyt fem år ut i embetet søkte og fikk stillingen som leder for Statens sivilrettsforvaltning. I den forbindelse uttalte hun følgende til Dagbladet¹⁴:

«Jeg har et åremål som går ut i mars 2024 og skulle gjerne fortsatt ett år til, men da denne muligheten dukket opp valgte jeg å søke på jobben.»

«Åremålet mitt går ut om halvannet år, og kan ikke forlenges etter det. Derfor søker jeg meg nå videre.»

Det finnes tiltak som kan redusere utfordringene knyttet til rekruttering, og som kan bidra til at embetsmannen står i embetet og har full oppmerksomhet om oppdraget i hele åremålsperioden. Aktuelle tiltak kan for eksempel være retrettstillinger, etterlønnsordninger eller ordninger med rotasjon som sikrer utnevning eller anset-

telse i andre relevante stillinger i staten. Dersom adgangen til gjenutnevning videreføres, kan også tidlig avklaring av en eventuell gjenutnevning være et tiltak.

Søkere til embeter som allerede har en stilling i staten, får normalt permisjon fra denne stillingen med rett til gjeninntreden etter utløpet av åremålsperioden. Eksempler på slik praksis finner vi for eksempel i politiet. I slike tilfeller vil utfordringene som er beskrevet, ikke oppstå, og det vil ikke være behov for særskilte tiltak. Samtidig bidrar det til utfordringer med mange og til dels lange vikariater.

Lederlønnsutvalget peker særlig på at bruk av retrettstillinger kan være et virkemiddel i rekrutteringen, og på at praksisen mellom departementene bør bli mer enhetlig. I rapporten heter det i punkt 8.2.3 at lederne «mener også det bør være noe større mulighet for retrettstilling enn i dag». Lederlønnsutvalget støtter dette og konkluderer i punkt 10.4 med å anbefale følgende:

«Bruken av åremål for lederstillinger, oppfølging av ledere på åremål, og bruken av retrettstillinger etter endt åremålsperiode bør vurderes nærmere, herunder vilkårene for disse stillingene, særlig bruken av retrettstillinger og etterlønn.»

10.4.3.2 Statens lederlønssystem og adgangen til retrettstilling og etterlønn

I statens lederlønssystem kan det i åremålskontrakten avtales enten retrettstilling eller etterlønn, men ikke begge deler. Det er gitt retningslinjer for statens lederlønssystem,¹⁵ og disse slår fast at retrettstilling eller etterlønn av lengre varighet bare skal benyttes unntaksvis.

I retningslinjene fremgår det at avtale om retrettstilling innebærer at arbeidsgiveren plikter å tilby en passende stilling i god tid, senest seks måneder, før åremålets utløp. Det skal alltid gjøres en konkret vurdering dersom det er ønskelig å beholde en tidligere leder i en statlig virksomhet. En situasjon som omtales, er at lederen nærmer seg pensjonsalder. Ved retrettstilling skal det fastsettes lønn innenfor hovedtariffavtalen tilpasset arbeidsoppgavene i den nye stillingen.

Partene kan også avtale etterlønn. Det er da en forutsetning at etterlønnsperioden benyttes til å søke nye stillinger eller som en overgang til pensjon. I retningslinjene fremgår det at ordinær

¹³ Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle? – regjeringen.no Rapport fra juni 2022.

¹⁴ Nyhetsstudio – Siv Hallgren går av – avviser Baneheia-sammenheng (dagbladet.no)

¹⁵ Retningslinjer for statens lederlønssystem (regjeringen.no)

varighet for avtalt etterlønn er seks måneder. Dette begrunnes med at en slik periode gir rimelig tid til å finne nytt arbeid etter at åremålet er utløpt. Etterlønn kan unntaksvis avtales for inntil to år med særskilt begrunnelse. Dette kan for eksempel være aktuelt når lederen i løpet av kort tid går av med pensjon. Hovedregelen er at etterlønnen utgjør inntil 80 prosent av totallønnen ved fratredelse.

10.4.4 Åremål, retrettstillinger og kvalifikasjonsprinsippet

Embetsmannsutvalget vil bemerke at både retrettstillinger og rotasjonsordninger utfordrer kvalifikasjonsprinsippet i staten. Hovedregelen i staten er at alle stillinger – embeter og andre stillinger – skal kunngjøres offentlig, og at den som er best kvalifisert, skal utnevnes eller ansettes, jf. statsansatteloven §§ 3 og 4. Dette skal sikre bred konkurranse om stillingene. Videre skal det sikre legitimiteten og tilliten til ansettelsesprosessene og forhindre at det tas utenforliggende hensyn. Disse hensynene ivaretas ikke dersom stillinger forbeholdes personer som er utnevnt på åremål. Det vil også kunne føre til spørsmål om hvorvidt de tilbys stillinger som er nødvendige for virksomheten, eller om de kun tildeles oppgaver for å imøtekomme en avtaleforpliktelse. Disse innsigelsene må vurderes mot hensynet til personalforvaltningen i staten og ønsket om en mer smidig og omstillingsorientert forvaltning.

10.5 Embetsmannsutvalgets anbefalinger

Embetsmannsutvalget mener at drøftingen ovenfor viser at åremål kan bidra til å fremme fornyelse, omstilling og godt lederskap, samtidig som hensynet til uavhengighet, kontinuitet og rekruttering ivaretas. Utvalget anbefaler derfor at adgangen til åremålsutnevning av embetsmenn videreføres, både for avsettelige og uavsettelige embetsmenn. Det bør fortsatt reguleres i lov hvilke embeter som kan utnevnes på åremål.

Embetsmannsutvalget anbefaler at adgangen til gjenutnevning avvikles, og legger særlig vekt på at det vil redusere faren for at ønsket om gjenutnevning skal påvirke embetsmannens adferd og gjerning, og at det kan bidra til styrket tillit.

Når det gjelder åremålsperioden, mener utvalget at avviklingen av adgang til gjenutnevning bør føre til at åremålsperioden forlenges sammenlignet med dagens hovedregel om perioder på

seks år. Åremålsperioden bør være lang nok til at det oppnås kontinuitet i stillingene, og til at den åremålsutnevnte både kan sette sitt preg på embetet og sette i gang og fullføre omorganiserings- og endringsprosesser som det er behov for. Utvalget foreslår på den bakgrunn at åremålsperioden settes til ti år.

For å sikre at det er nok kvalifiserte søkere og at den som er utnevnt, har full oppmerksomhet om embetet, kan det etableres ordninger med retrettstillinger og rotasjonsordninger. Når det gjelder arbeidstakere som nærmer seg aldersgrensen, kan eventuelt etterlønn innvilges. Retningslinjene for statens lederlønnssystem kan danne utgangspunkt for utformingen av disse. Også Stabelutvalget anbefalte etablering av slike ordninger. I sin innstilling skrev Stabelutvalget at de

«antar at for så vidt angår stillinger hvor det gjør seg gjeldende et særlig behov for uavhengighet hos innehaveren, bør det vanligvis være en forutsetning at vedkommende er sikret førtidspensjonering eller retrettstilling på rimelig nivå, eventuelt ved permisjon fra annen offentlig stilling». (s. 28–29)

Embetsmannsutvalget har merket seg at søkere til embeter som allerede har en stilling i staten, kan få permisjon med rett til gjeninntreden etter utløpet av åremålsperioden. Utvalget mener slik permisjon i så fall bør gis fra virksomheten og ikke fra stillingen for å redusere utfordringene med lange vikariater.

Embetsmannsutvalget har merket seg at det i Prop. 94 L (2016–2017)¹⁶ refereres til kritikk av bruken av åremålsstillinger i staten. Denne gjelder «påstander om at man i staten unnlater å benytte formelle, administrative sanksjoner mot tjenestemenn, selv om vilkårene for dette er oppfylt, og i stedet ønsker åremål for på denne måten å oppnå en tvungen utskifting etter et visst antall år». Dersom dette stemmer, er det etter utvalgets syn uheldig. Åremålsordningen skal anvendes for å fremme omstilling og utvikling og ikke for å unngå å benytte tilgjengelige sanksjoner dersom det er grunnlag for dem.

Embetsmannsutvalgets vurderinger og anbefalinger ovenfor er prinsipielle. Det betyr at de gjelder uavhengig av om utvalgets øvrige forslag følges opp, eller om dagens ordning og dagens embeter videreføres. Embetsmannsutvalget vil

¹⁶ Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*, s. 124 pkt. 13.4.6

peke på at praksis når det gjelder valg av fast utnevning eller åremål i embetene utenfor departementene, ikke er basert på en felles og enhetlig vurdering av fordelene og ulempene med åremål. Bruk av åremål for departementsembetsmennene synes ikke å ha vært vurdert etter at unntaket om adgang til åremålsutnevning ble tatt inn i Grunnloven for vel tretti år siden. Embetsmannsutvalget mener tiden er inne for å gjennomføre en fornyet og samlet vurdering av bruken av åremål for embetene i statsforvaltningen og sær-

lig i departementene. Tallene som viser hvor lenge departementsrådene og ekspedisjonssjefene i tre departementer har stått og maksimalt kan stå i embetet, viser at et slikt arbeid kan være nyttig. Embetsmannsutvalget mener at det i så fall må ses hen til embetets egenart og behov for uavhengighet. Videre må hensynet til fornyelse vurderes mot behovet for kontinuitet, de ansattes interesser må ivaretas, og det må utredes hvordan åremål påvirker søkergrunnlaget til embetene.

Kapittel 11

Domstolene og dommere

11.1 Innledning

Dommerne ved de alminnelige domstolene er fast utnevnte embetsmenn. De kan bare avskjediges ved dom og ikke forflyttes mot sin vilje, jf. Grunnloven § 22 annet ledd. Dommerne utgjør en vesentlig andel av embetsmennene,¹ og de bestemmelsen som gjelder for øvrige embetsmenn, gjelder også i all hovedsak for dommerne. Domstoloven supplerer bestemmelsen i Grunnloven. Embetsmannsutvalget har i kapittel 5 vist til at det er andre hensyn som gjelder når embetsmannsordningen skal vurderes for dommere enn for embetsmennene i statsforvaltningen. Embetsmannsordningen og den dømmende makt omtales derfor særskilt i dette kapitlet.

I mandatet heter det at Embetsmannsutvalget skal «ta hensyn til utredningen fra Domstolkommisjonen om domstolenes og dommeres uavhengighet»². Nedenfor gir utvalget først en presentasjon av domstolene i Norge, dernest en oversikt over Domstolkommisjonens rapport og anbefalinger, som er av særlig betydning for Embetsmannsutvalget. Utvalget drøfter så dommerne som en del av embetsordningen i fremtiden, før bruken av åremål i lederfunksjonene i domstolene drøftes til slutt i kapitlet.

11.2 Den dømmende makt – domstolene

Domstolene omtales som den tredje statsmakt. Domstolene treffer avgjørelser i sivile saker og i straffesaker. Domstolene utøver også kontroll med de øvrige statsmaktene. De kan sette til side lov som strider med Grunnloven. Domstolene kan også prøve om avgjørelser som er fattet av regjeringen eller et forvaltningsorgan i enkeltsaker, er innenfor loven, om et vedtak er basert på riktige

fakta og etter korrekt saksbehandling, og om det er utøvd utilbørlig eller urimelig skjønn.

Dommerne er uavhengige i avgjørelsen av de enkelte sakene som de behandler. De kan ikke instrueres av de øvrige statsmaktene om hvordan de skal dømme, og det er Høyesterett som avgjør saker i siste instans. Uavhengige domstoler sikrer innbyggerne mot tilfeldige avgjørelser og overgrep fra de andre statsmaktene. Uavhengige dommere og domstoler er en viktig rettssikkerhetsgaranti.

11.2.1 De alminnelige domstolene og andre domstollignende organer

De alminnelige domstolene er Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. Jordskifterettene behandler saker om fast eiendom og rettigheter til faste eiendommer. Videre har vi arbeidsretten, som er en spesialdomstol som behandler tvister mellom tariffparter om tariffavtalens eksistens, forståelse og gyldighet.

Utmarksdomstolen for Finnmark behandler rettighetstvister som kan oppstå når Finnmarkskommisjonen har kartlagt bruks- og eierrettigheter.

11.2.2 Domstolenes uavhengighet

Dommernes avgjørelser kan ha stor betydning for enkeltpersoner, virksomheter, organisasjoner som berøres, og samfunnet som helhet. Offentlige myndigheter er part i et stort antall saker for domstolene. Det er derfor viktig at innbyggerne har tillit til domstolene og respekterer deres avgjørelser. Innbyggerne i Norge har høy tillit til domstolene.

Tilliten bygger blant annet på at domstolene og dommerne opptrer uavhengig og skjermes mot ytre press eller påvirkning. Domstolene må også ha faglige, økonomiske og administrative rammer som gir forutsetninger for at sakene blir tilstrekkelig grundig behandlet, og for at sakene kommer til domstolsbehandling innen rimelig tid.

¹ Se punkt 5.2.3 Oversikt over embeter

² NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*

Kravet om uavhengige og upartiske domstoler er grunnleggende i retten til en rettferdig rettergang. Kjernen i kravet er at dommeren skal kunne tolke og anvende rettsregler og bedømme sakens faktum uten noen form for bindinger eller utilbørlig press. For å beskytte uavhengigheten i den dømmende funksjonen må det foreligge regler på konstitusjonelt nivå som sikrer en viss maktfordeling mellom den dømmende makt og de øvrige statsmaktene. De øvrige statsmaktene skal ikke kunne instruere eller påvirke domstolene i den enkelte sak eller omgjøre avsagte dommer.

Prinsippet om domstolenes uavhengighet har bred konstitusjonell forankring ved at det kommer til uttrykk flere steder og på flere måter i Grunnloven.³ For det første er det uttrykt i Grunnlovens overskriftssystem, som skiller den dømmende makt fra den lovgivende og den utøvende makt. Prinsippet om domstolenes uavhengighet kommer også til uttrykk i Grunnloven §§ 88 og 90 om at Høyesterett dømmer i siste instans, og at Høyesteretts dommer ikke kan påankes.

Domstolenes plassering i rettsstaten ble synliggjort i 2012, da formålsbestemmelsen om at Grunnloven skal «sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene» ble tatt inn i § 2 annet punktum. Grunnlovsfestingen i henholdsvis 2014 og 2015 av retten til en rettferdig rettergang i § 95 og domstolenes prøvingsrett i § 89 tydeliggjør også domstolenes uavhengige stilling.

Grunnloven § 95 annet ledd bestemmer at statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet. Dette innebærer en dobbel forpliktelse for staten, som på den ene siden må avstå fra innblanding i den dømmende virksomheten og på den andre siden må treffe nødvendige tiltak for å sikre at domstolene er uavhengige og upartiske.⁴

Kravet om uavhengighet får særlig betydning for forholdet mellom den utøvende og den dømmende makt, men det har også betydning for relasjonen til den lovgivende myndighet og innad i domstolen. Foruten å sette forbud mot direkte instruksjon fra andre statsmakter legger kravet om uavhengig saksbehandling føringer for organiseringen av den dømmende makt for å motvirke utilbørlig press.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som dømmer i saker der stater blir inn-

klaget for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), peker særlig på behovet for distanse til den utøvende myndigheten og partene. Se for eksempel Den europeiske menneskerettsdomstolens storkammerdom av 18. juli 2003 Maktouf og Damjanović mot Bosnia og Herzegovina (saksnumre 2312/08 og 34179/08) avsnitt 49, som omtales i NOU 2020: 11, punkt 3.4.4)

11.2.3 Organisering av domstolene

Domstolene er spredt utover landet. I dag er det 23 tingretter, som alle ledes av en sorenskriver, og 6 lagmannsretter, som ledes av en førstelagmann. I tillegg kommer Høyesterett, som ledes av høyesterettsjustitiarius. Det er 19 jordskifteretter. Alle domstolledere og dommere er utnevnt av Kongen i statsråd som embetsmenn. Årsmeldingen fra Domstoladministrasjonen for 2021 viser at det er totalt 629 embetsdommere i Norges domstoler. Totalt er det i overkant av 2000 ansatte i domstolene og i Domstoladministrasjonen.

Den lokale domstolledelsen har ansvaret for drift og administrasjon av de enkelte domstolene. Domstoladministrasjonen har siden 2002 hatt ansvaret for den sentrale administrasjonen av domstolene. Det innebærer et overordnet arbeidsgiveransvar og ansvar for å yte støtte til domstolene på områder som

- økonomi
- organisasjonsutvikling
- kompetansetiltak
- kommunikasjonsarbeid
- drift og utvikling av IKT-systemer

Domstoladministrasjonen skal bidra til å sikre domstolenes uavhengighet. Den har ingen myndighet i behandlingen av de enkelte sakene, skal ikke uttale seg om lovforståelse og skal heller ikke kommentere eller gi råd i forestående, pågående eller avgjorte rettssaker. Domstoladministrasjonen er et selvstendig forvaltningsorgan med et eget styre, og den ledes av en direktør som ansattes av styret. Domstoladministrasjonen er lokalisert i Trondheim og har om lag 150 ansatte.

11.3 Domstolkommisjonens rapport og vurderinger

11.3.1 Innledning

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 11. august 2017. Kommisjonen ble oppnevnt for å utrede hvordan domstolene bør

³ Dette omtales nærmere i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, pkt. 3.4.4

⁴ Dette omtales nærmere i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, pkt. 3.4.4

organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og for å sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold. Kommisjonen leverte sin andre delrapport, NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt; Domstolene i endring*, 30. september 2020.

I innledningen uttaler Domstolkommisjonen følgende om oppdraget sitt:

«Domstolkommisjonens målsetning er å legge til rette for at domstolene også fremover skal kunne fylle sin sentrale rolle i rettsstaten. For det første er det viktig å sikre domstolenes uavhengighet også under mer omskiftelige samfunnsforhold. For det andre bør det rettslige rammeverket og arbeidsprosessene forbedres, slik at domstolene kan være den sentrale konfliktløseren i samfunnet.

Domstolene nyter høy tillit i befolkningen. I tillegg er rettsstatskulturen i Norge sterk. Domstolkommisjonen ønsker å bygge videre på og forsterke dette fundamentet. For å kunne oppfylle samfunnets behov og forventninger anbefaler kommisjonen tilpasninger både når det gjelder hvordan domstolenes administreres, og hvordan de løser sine oppgaver. Et gjennomgående trekk i kommisjonens anbefalinger er at dommere og domstolene skal sikres større innflytelse og et større medansvar for utviklingen av domstolene.»⁵

11.3.2 Sentrale vurderinger

11.3.2.1 Utnevning

I likhet med andre embetsmenn utnevnes dommere, etter Grunnloven § 21, av Kongen i statsråd. Domstolloven tredje kapittel trekker opp rammene for utnevningsprosessen. Etter domstolloven § 55 b skal Kongen før utnevning innhente innstilling fra Innstillingsrådet for dommere.

Domstolkommisjonen foreslår enkelte endringer i utnevningsprosessen for dommere, særlig knyttet til forholdet mellom Innstillingsrådet og regjeringen. Kommisjonen understreker innledningsvis at det er i samsvar med prinsippet om maktfordeling at dommere utnevnes av Kongen i statsråd. At regjeringen må innhente innstilling fra et uavhengig råd, sikrer at dommere utnevnes på bakgrunn av kvalifikasjoner og egnethet. Det vises også til at dette er den utnevningsprosessen

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen anbefaler.

Kommisjonen foreslår at kravet om at utnevning av dommere skal skje etter innstilling fra et uavhengig råd, inntas i Grunnloven.

11.3.2.2 Konstitusjon

Adgangen til konstitusjon av dommere er gitt i domstolloven § 55 bokstav e og f. Den gir hjemmel til konstitusjon av dommere i inntil to år i de alminnelige domstolene og i inntil fire år i jordskifterettene. Konstitusjon forutsetter enten ledighet eller fravær i dommerstillingen, inhabilitet, behov for ekstra dommere i en periode eller omorganisering. Konstitusjon skjer i første omgang av dommere som er fast ansatt i sideordnet domstol, slik at denne fungerer i begge dommerstillingene.

Domstolkommisjonen foreslår en rekke endringer i muligheten for konstitusjon. Kommisjonen foreslår at det inntas et krav om at behovet for konstitusjon av dommere må være midlertidig. Den foreslår også at muligheten for konstitusjon ved inhabilitet tas ut, med henvisning til at større domstoler vil kunne håndtere inhabilitet innad i domstolen.

Kommisjonen foreslår videre enkelte særregler for Høyesterett, herunder at konstitusjon kun kan skje i ett år, og at kun fast utnevnte dommere i lagmannsretten kan konstitueres, men slik at førstelagmenn og lagmenn rangeres først. Konstitusjon i enkeltsaker skal ikke skje, men når færre enn fem av Høyesteretts dommere ikke er inhabile, kan domstolleder, eller den eldste habile dommeren, tilkalle en dommer fra en lavere instans.⁶

11.3.2.3 Åremål

Domstolledere utnevnes på samme måte som andre dommere av Kongen i statsråd. Disse utnevnes fast og er uavsettelige embetsmenn. Domstolkommisjonen viser til at utviklingen i samfunnet stiller økte krav til ledelse og endringstakt, og spør om det på dette grunnlaget er hensiktsmessig at en dommer fungerer som toppleder frem til pensjonsalder. Kommisjonen vurderer om lederfunksjonen i domstolene kan legges til en fast utnevnt dommer på åremål. Embetsmannsutvalget drøfter åremål for domstolledere i

⁵ NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, pkt. 1.1

⁶ Se for øvrig NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, pkt. 12.6.

punkt 11.4.2 og viser der til gjennomgangen av Domstolkommisjonens vurderinger.

11.3.2.4 Avskjed

I likhet med andre embetsmenn som ikke er omfattet av Grunnloven § 22 første ledd, kan dommere bare avskjediges ved dom. De materielle avskjedsgrunnene er gitt i statsansatteloven §§ 27 og 28. Disse er gjennomgått i punkt 5.5.2 og i 9.4. Avskjedsgrunnlaget er altså det samme for dommere som for andre embetsmenn. Domstolkommisjonen viser til at det antakelig likevel må legges til grunn at avskjedsgrunnene for dommere, selv om de etter sin ordlyd er de samme som for andre, må innebære en noe høyere terskel for avskjed.⁷

Domstolkommisjonen påpeker at internasjonale forpliktelser også setter enkelte skranker. Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen at kravene til en rettferdig rettergang i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 1 får anvendelse i disiplinærsaker mot dommere med mindre annet er fastsatt.⁸ For at Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 6 nr. 1 ikke skal komme til anvendelse, er det et krav at nasjonal rett eksplisitt har unntatt domstolsprøving for denne kategorien ansatte, og at dette er begrunnet med objektive grunner i statens interesse. Dette utløser et krav om at prosessen må være i samsvar med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens krav til en rettferdig rettergang, noe som medfører at slike saker må avgjøres av et organ som oppfyller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens krav til tribunal i artikkel 6 nr. 1. I dette ligger det at det besluttende organet enten må oppfylle disse kravene selv, eller at dets beslutninger må kunne overprøves av et domstolsorgan som oppfyller disse vilkårene og har full prøvingsrett.⁹ Innenfor disse rammene har statene stor frihet i måten disiplinærsystemet innrettes på. Hvilke momenter Den europeiske menneskerettighetsdomstolen særlig vektlegger i vurderingen av om disiplinærorganet er uavhengig og upartisk, er

gjennomgått av Domstolkommisjonen i punkt 13.3, og det henvises til denne.

EU-domstolen har også understreket at disiplinærordningen for dommere må ha nødvendige garantier for å unngå enhver risiko for at ordningen brukes til politisk kontroll med rettsavgjørelser. Reglene må definere hvilken adferd som utgjør disiplinærforseelser, og hvilke sanksjoner som kommer til anvendelse. Disiplinærprosesser mot dommere må oppfylle de kravene til en rettferdig rettergang som følger av EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 47 og 48.

Domstolkommisjonen understreker at stillingsvernet er sentralt for å sikre domstolenes uavhengighet, og viser også til at dette står sentralt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolens helhetsvurdering av om kravet til uavhengige domstoler i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 6 er oppfylt. Muligheten for avskjed vil kunne påvirke den dømmende virksomheten og utgjøre en direkte trussel mot dommernes uavhengighet. Domstolkommisjonen påpeker at også forflytningsforbudet er en del av dommernes stillingsvern og bidrar til å sikre deres uavhengighet.

Domstolkommisjonen foreslår at dommerne skilles ut fra Grunnloven § 22, og at en tilsvarende bestemmelse inntas i Grunnlovens kapittel D. Domstolkommisjonen uttaler:

«Betydningen av et sterkt stillingsvern for å sikre uavhengige domstoler kommer i dag ikke til uttrykk i Grunnlovens kapittel D om den dømmende makt. Kommisjonen mener dette er uheldig. Stillingsvernet i Grunnloven § 22 gjelder embetsmenn generelt, og bestemmelsen er derfor plassert i kapittel B om den utøvende makt. Selv om vilkårene for dom på avskjed i utgangspunktet er de samme som for andre embetsmenn, tilsier prinsippet om domstolenes og dommeres uavhengighet at dommere står i en særstilling. Det bør etter kommisjonens syn komme til uttrykk i Grunnlovens kapittel om den tredje statsmakt. En egen regulering av dommernes stillingsvern, løsrevet fra § 22 om embetsmenn, vil i tillegg gi dommerne en særskilt beskyttelse mot eventuelle fremtidige endringer i embetsmannsordningen.

På denne bakgrunn vil kommisjonen foreslå at dommere gis et særskilt stillingsvern i kapittel D, som der blir et uttrykk for den dømmende makts uavhengighet fra de øvrige statsmakter. For helhetens skyld bør også dommernes vern mot forflytning inntas i samme bestemmelse.»

⁷ Se Borgarting lagmannsretts dom LB-2013-171610-2.

⁸ Se Den europeiske menneskerettighetsdomstolens avgjørelse av 13. januar, Oleksandr Volkov mot Ukraina, nr. 21722/11 avsnitt 87 med videre henvisninger.

⁹ Dette omtales nærmere i rapporten til Norges institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, 2018, s. 75. Se også Den europeiske menneskerettighetsdomstolens avgjørelse 7. november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal (55391/13, 57728/13 og 74041/13), som omhandler spørsmålet om full prøvingsrett for domstolene.

Domstolkommisjonen anbefaler ikke at flere bestemmelser om avskjed, herunder materielle avskjedsgrunner, inntas i Grunnloven. Den påpeker at finmaskede reguleringer av hvilke skranker domstolenes uavhengighet setter, kan virke mot sin hensikt, ettersom det kan synliggjøre hvor det kan finnes et handlingsrom som makthaverne kan utnytte. Derfor kan det ha en egenverdi å ha tillit til at de øvrige statsmaktene forvalter det handlingsrommet Grunnloven gir på den måten prinsippet om uavhengighet foreskriver.

11.3.3 Domstolkommisjonens konklusjoner og anbefalinger

Domstolkommisjonen foreslår enkelte endringer i Grunnloven og at flere bestemmelser som gjelder dommere, tas inn i Grunnlovens kapittel D, *Om den dømmende makt*.

Utnevning

Domstolkommisjonen foreslår at det tas inn en bestemmelse om utnevning av dommere i Grunnlovens kapittel D. Kommisjonen foreslår følgende bestemmelse:

«Dommere utnevnes av kongen, etter innstilling fra et uavhengig råd. Nærmere bestemmelser om dommerutnevning fastsettes ved lov.»

Avskjed

Domstolkommisjonen anbefaler at det tas inn en egen bestemmelse om avskjed av dommere i Grunnlovens del D. Kommisjonen viser til at det både vil ha en rettslig og pedagogisk funksjon å innta bestemmelsen om dommernes stillingsvern i Grunnloven kapittel D, og at dette også vil være en naturlig forlengelse av reglene om utnevning av dommere. Det påpekes at en slik endring vil understreke at dommernes uavhengighet står i en særstilling, og samtidig sikre dommerne mot endringer i embetsmannsordningen. Kommisjonen kan ikke se at bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd er til hinder for dette.

Aldersgrense

Domstolkommisjonen anbefaler også at det grunnlovsfestes en aldersgrense for dommere for å forhindre at en stor andel av dommerne kan

byttes ut ved å senke en aldersgrense fastsatt i alminnelig lov.

På denne bakgrunn foreslår Domstolkommisjonen følgende bestemmelse, inntatt som ny § 90 annet ledd i Grunnloven:

«Før fylte 70 år kan dommere ikke avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje.»

Forslag til endringer i domstolloven

Domstolkommisjonen anbefaler også enkelte endringer i domstolloven. Disse skal gi noe strammere rammer for regjeringens mulighet til å fravike Innstillingsrådets innstilling. Formålet er å sikre domstolenes uavhengighet i utnevningsprosessen, samtidig som kompetansen fremdeles skal ligge hos Kongen.

Etter kommisjonens forslag må regjeringen, dersom den velger å fravike Innstillingsrådets rangering av de innstilte, orientere rådet om dette og gi en offentlig tilgjengelig begrunnelse. Dette skal både sikre offentligheten innsyn i regjeringens vurdering, dersom denne ikke er i samsvar med Innstillingsrådets, og gi rådet informasjon som kan medføre at rådet endrer sin praksis.

Videre foreslås det at regjeringen ikke skal kunne utnevne en kandidat som ikke er innstilt. De skal imidlertid kunne forkaste innstillingen og sende den tilbake til Innstillingsrådet. Dersom Innstillingsrådet ikke finner grunn til å endre innstillingen, må embetet lyses ut på nytt. Regjeringen vil da bare kunne utnevne en innstilt søker.

11.3.4 Videre behandling av Domstolkommisjonens forslag til endring av Grunnloven

Stortingsrepresentant Peter Christian Frølich tok opp og fremmet i september 2021 en rekke forslag om endringer i Grunnloven som følge av Domstolkommisjonens anbefalinger.¹⁰ Totalt fremmet han ni ulike forslag, men det er særlig forslagene som er gjennomgått ovenfor, som er sentrale for Embetsmannsutvalgets arbeid. I tråd med Grunnloven § 121 kan Stortinget behandle forslagene i denne stortingsperioden senest før åpningen av Stortinget høsten 2024.

¹⁰ Grunnlovsforslag 39 (2019–2020) Dokument 12:39 (2019–2020)

11.4 Embetsmannsutvalgets vurderinger

11.4.1 Dommere som en del av embetsordningen

Domstolene er sikret en særlig uavhengighet i Grunnloven og i domstoloven. Grunnloven § 95 annet ledd bestemmer at statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet. Høyesterett dømmer i siste instans, og deres dommer er endelige. Domstoloven § 55 slår fast dommernes uavhengighet i sin dømmende virksomhet.

Embetsmannsutvalget legger til grunn at dommerne også i fremtiden skal ha et særlig stillingsvern forankret i Grunnloven for å sikre deres uavhengighet. Utvalget vil her særlig peke på at domstolene er en av tre statsmakter, og at uavhengighet av de øvrige statsmaktene er en forutsetning for maktfordelingen i et demokrati. Høyesterett kontrollerer om Stortingets lovvedtak er i samsvar med Grunnloven. Det er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti at dommerne er uavhengige i behandlingen av den enkelte saken. Grunnlovsforankring av et sterkt stillingsvern for dommere er i samsvar med reguleringen i mange andre likeartede demokratier som Sverige, Danmark og Tyskland.¹¹ Norge er også forpliktet til å sikre uavhengige og upartiske domstoler i henhold til internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. Se for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon¹².

Domstolkommisjonens vurderinger og anbefalinger om reguleringen av ansettelsesforholdet til dommerne, særlig forslaget om å endre Grunnloven § 90 med særskilt regulering av utnevning av dommere og om dommernes stillingsvern, har betydning for Embetsmannsutvalgets anbefalinger. Utvalget forstår forslaget om utnevning av dommere som en presisering av den generelle bestemmelsen om utnevning av embetsmenn i Grunnloven § 21. Utvalget støtter Domstolkommisjonen i at denne bestemmelsen ikke er til hinder for en særskilt regulering av dommerutnevninger i en egen bestemmelse i Grunnloven kapittel D.

I Embetsmannsutvalgets forslag til endring av Grunnloven § 22 er det i annet ledd tatt inn en egen regulering av stillingsvernet for dommere. Dommerne bør etter utvalgets mening bare kunne avskjediges ved dom, unntatt ved oppnådd

lovbestemt aldergrense, og ikke forflyttes mot sin vilje, unntatt ved saklig begrunnede omorganiseringer av domstolene. Dersom Stortinget slutter seg til og vedtar Domstolkommisjonens forslag om regulering av stillingsvernet for dommere i Grunnloven kapittel D, kan dette leddet utgå.

Dommerstillingene skal også i fremtiden være embeter, og de alminnelige bestemmelsene om embetsmenn i Grunnloven, for eksempel §§ 21, 23, 28 og 114, vil gjelde for dommere. Det samme vil reglene i statsansatteloven, for eksempel vil dommerne omfattes av definisjonen av embetsmann, kvalifikasjonsprinsippet og vilkårene for avskjed. Innholdet i embetsmannsordningen beskrives også i kapittel 9.

11.4.2 Særlig om lederfunksjonene i domstolene

Domstolkommisjonen¹³ vurderte bruk av åremål for domstollederene. Kommisjonen mener unntaket for dommere i regelen om åremål i Grunnloven § 22 tredje ledd ikke er til hinder for at åremål kan anvendes for selve lederfunksjonen – domstolledernes ledelsesoppgaver og administrative funksjoner. Vernet av domstolenes og dommernes uavhengighet som begrunner unntaket for dommere og dommerfunksjonen i Grunnloven § 22, er ikke like viktig for disse funksjonene. Kommisjonen uttrykker derfor: «Konstitusjonelt sett er det derfor neppe noe til hinder for at lederfunksjonene ved den enkelte domstol legges til én fast utnevnt embetsdommer på åremålsbasis», jf. punkt 12.8 side 150. Kommisjonen mener det vil være mulig å etablere en ordning der embetet som dommer skilles fra lederoppgavene.

Domstolkommisjonen har en grundig drøfting av problemstillingen. Den peker på at hensynet til uavhengighet kan tale både for og imot en ordning med åremål i lederfunksjonen, og at utnevningsprosessen vil sikre hensynet til uavhengighet også ved en ordning med åremål. Kommisjonen viser til følgende:¹⁴

«Særlig gjelder dette hvis det er tale om én åremålsperiode uten adgang til forlengelse, og hvor domstollederen uansett har fast stilling som dommer. Et uavhengig innstillingsråd vil ha den sentrale funksjonen i prosessen, og det er etablert gode mekanismer for å sikre at utnevnelserne skjer basert på faglige kvalifikasjoner. Den som innstilles som domstolleder,

¹¹ Les mer om dette i kapittel 6

¹² Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 Retten til en rettfærdig rettergang

¹³ NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt*

¹⁴ NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt*, s. 150 pkt. 12.8

må oppfylle kravene til å være både dommer og domstolleder.»

Kommisjonen understreker at vurderingen av åremål ikke alene kan hvile på spørsmålet om uavhengighet, men at det også er andre hensyn som må vurderes. Særlig viktig er muligheten for å styrke og utvikle lederskapet ved domstolene gjennom hyppigere utskiftning av toppledelsen. Kommisjonen delte seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om åremål.

Flertallet landet etter en samlet vurdering på å ikke anbefale åremål. De la blant annet vekt på at det kan være en utfordring for en domstolleder på åremål å fatte nødvendige, men upopulære avgjørelser, særlig dersom lederen senere skal gå tilbake til en ordinær dommerstilling ved samme domstol. Videre la de vekt på at lederfunksjonen og lederoppgavene kan bli så omfattende at det blir lite tid å utøve dommergjerningen samtidig, og at det derfor blir vanskelig å gå tilbake til en ordinær dommerstilling. Flertallet peker også på at en slik ordning kan gjøre det vanskelig å ha en karriere som domstolleder. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende dersom det ikke er mulighet til å søke forlengelse av åremålet eller et nytt åremål ved en annen domstol senere. Hensynet til uavhengighet kan tale imot dette. Til slutt peker flertallet på at det særlig ved mindre domstoler kan være en utfordring at det ikke er ledige dommerstillinger ved åremålets utløp.

Mindretallet kom til at de vil anbefale domstollederstillinger på åremål. De vektla særlig hensynet til «å få gjort noe med at det over lang tid kan være svak ledelse i enkelte domstoler dersom man ikke innfører en ordning med åremål. Innføring av åremål vil innebære økt konsentrasjon om lederoppgaver.» Mindretallet mener at det kun bør åpnes for én åremålsperiode, og at det ikke

skal være adgang til forlengelse. De peker på at åremålsperioden derfor bør være forholdsvis langvarig, lengre enn det som ellers er vanlig i staten. Mindretallet mener det kan gis adgang til å søke nytt åremål ved en annen domstol. De peker i punkt 12.8 på side 252 på følgende:

«Ledererfaring fra en mindre domstol er i dag en av de viktigste kvalifikasjonene for å bli leder av en større domstol. Dersom domstolleder ikke gis adgang til å søke nytt åremål i en annen domstol, vil man kunne gå glipp av de best kvalifiserte lederne. Adgang til å søke nytt åremål i en annen domstol vil også kunne bidra til å gjøre lederstillinger mer attraktive, noe som vil være positivt for rekrutteringen. Hensynet til kontinuitet og lederutvikling tilsier også at det bør være en slik adgang.»

Mindretallet ser også adgangen til å søke nytt åremål i sammenheng med øvrige forslag som kommisjonen fremmer for å sikre uavhengige dommerutnevninger, og mener disse reduserer eventuell risiko ved å åpne for adgang til å søke nytt åremål.

Embetsmannsutvalget har merket seg at Domstolkommisjonen mener Grunnloven ikke er til hinder for åremål i domstollederfunksjonen. Utvalget støtter vurderingene som mindretallet i Domstolkommisjonen er kommet frem til, og legger særlig vekt på hensynet til utviklingen av lederfunksjonen i domstolene. Dette er i tråd med de vurderingene Embetsmannsutvalget har omtalt i kapittel 10. Embetsmannsutvalget mener også at det av rekrutteringshensyn er fornuftig å åpne for at domstolledere kan søke nytt åremål ved en annen domstol. Når det gjelder åremålsperioden, har Embetsmannsutvalget foreslått at den på generelt grunnlag bør settes til ti år.

Kapittel 12

Begreper

12.1 Innledning

Begreper som gir mening for det store flertallet, og titler som er kjønnsnøytrale, er selvsagt i dag. Mandatet gir Embetsmannsutvalget i oppdrag å foreslå kjønnsnøytrale alternativer til *embetsmann* og *embetsmenn*. Nedenfor drøfter utvalget aktuelle alternativer og gir sin anbefaling. I tillegg drøfter utvalget begrepene *bestalling* og *beskikke*, som anvendes i forbindelse med embetsmenn og når Kongen i statsråd ansetter en statsansatt. Dette er etter Embetsmannsutvalgets oppfatning begreper som kan og bør moderniseres.

12.2 Kjønnsnøytrale alternativer til embetsmann og embetsmenn

Embetsmannsutvalget skal vurdere om begrepene *embetsmann* og *embetsmenn* bør videreføres, eller om de kan erstattes av kjønnsnøytrale begreper. Dette inngår i arbeidet med kjønnsnøytrale titler i staten.

Titler som har -mann eller -menn som etterledd, oppfattes som kjønnsmarkerende. Det har ført til at titler som fylkesmann, sysselmann og tjenestemann ikke lenger er i bruk, men erstattet med kjønnsnøytrale begreper som statsforvalter, sysselmaster og statsansatt. Andre eksempler er endringen fra lensmann til politistasjonssjef, fra riksmeklingsmann til riksmekler, fra rådmann til kommunedirektør og fra helsesøster til helsesykepleier.

12.2.1 Om embeter og embetsmann/embetsmenn

En embetsmann er en ansatt i staten som er utnevnt av Kongen i statsråd i et embete. Hverken betydningen av begrepet *embete* eller *embetsmann* kommer klart frem i Grunnloven, men Grunnloven viser i flere bestemmelser til embetsmann/embetsmenn og til embete, jf. for eksempel §§ 21, 22 og 28. Jakhelln¹ omtaler embeter og embets-

menn i en gjennomgang av Grunnloven § 21 og formulerer Fredrik Stangs resonnement om embete og embetsmann slik:

«[D]et må være tale om angitte offentlige oppgaver som av kompetent statsmakt er erklært å skulle være et embete, og at den som blir utnevnt av Kongen i statsråd til å utføre disse oppgaver som embetsmann, dermed er embetsmann.»

Statsansatteloven viser til «stilling eller embete». I statsansatteloven § 3 heter det for eksempel: «Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete.» Se også § 4. På samme måte viser loven til «statsansatte og embetsmenn» i § 16. Embeter er med bakgrunn i dette særlige stillinger i staten. Justisdepartementet har flere ganger uttalt at en kjerne av de viktigere stillingene i staten må være embeter.

12.2.2 Kriterier for vurdering av kjønnsnøytrale alternativer

Språkrådet har overfor Embetsmannsutvalget lagt vekt på at begrepene i tillegg til å være kjønnsnøytrale må være i tråd med offisiell rettskriving, og at de må finnes både på bokmål og nynorsk dersom de ikke har en form som fungerer på begge skriftspråkene. Andre kriterier som det skal legges vekt på, er kontinuitet, entydighet og at de er beskrivende eller forklarende. I tillegg bør begrepene være saklige og ikke for lange.²

Alternative retningsvalg

Embetsmannsutvalget mener det i hovedsak er tre alternative retningsvalg:

¹ Henning Jakhelln, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo, 2021, s. 298

² Språkrådet, Retningslinjer for fastsetting av navn i staten (sprakradet.no)

1. Dagens begrep har embets- som forledd og -mann som etterledd. Embets- kan beholdes som forledd og suppleres med et nytt etterledd. Det vil bidra til å videreføre systematikken fra Grunnloven, statsansatteloven og andre lover. Hensynet til kontinuitet tilbake til 1814 og tidligere vil bli ivarettatt, og det vil skape gjenkjennelse. Det vises til at embets- inngår i ulike sammensetninger i flere av bestemmelsene i Grunnloven (for eksempel embetsmenn, embetsalder, embetsutnevnelser og embetsførsel).
 2. Dagens begrep erstattes med et uttrykk eller flere ord sammen som forklarer det særskilte ved stillingen (utnevningen og det særlige stillingsvernet). Eksempler: utnevnt statsansatt / statsansatt som er utnevnt, eller statsansatt med særlig stillingsvern. Disse vil først og fremst være forklarende.
 3. Dagens begrep erstattes med et helt nytt begrep. Da tittelen fylkesmann skulle erstattes, kom det mange forslag, for eksempel guvernør, høvding, jarl, embetsdirektør og fylkesdirektør. Til slutt ble statsforvalter valgt. Utvalget har i arbeidet ikke kommet på noen gode forslag til helt nye begreper.
- embetsforvalter
 - embetsholder
 - embetshaver
 - Et nærliggende alternativ kunne også ha vært embetsutnevnt, som i tillegg til å oppfylle kriteriene om kontinuitet og gjenkjennelighet er beskrivende i og med at embetsmennene utnevnes i et embete. Det kan likevel ikke anbefales. Begrunnelsen er at i henhold til statsansatteloven § 1 annet ledd er også den som er «konstituert av Kongen i et embete», embetsmann.

Embetsmannsutvalget henvendte seg til Språkrådet og ba om rådets vurdering av den foreløpige vurderingen. I svaret til utvalget skriver Språkrådet:

«Alle alternativene nedenfor tilfredsstiller kravet om kjønnsnøytralitet. De er også i tråd med offisiell rettskriving, men de fleste av dem krever to former – én på bokmål og én på nynorsk.

Embetsforvalter/embetsforvaltar

Verbet forvalte brukes i allmennspråket i betydningen 'styre, administrere; ha tilsyn med'. Det brukes f.eks. om å administrere noe i eierens fravær. Uttrykket forvalte et embete er noe brukt, men det er lavfrekvent i moderne norsk. Betegnelsen embetsforvalter kan lett føre med seg en konnotasjon der selve embetet er fast og bare i en viss tid blir forvalta av den personen som har embetet. Tradisjonelle betegnelser med -forvalter betegner gjerne en person som styrer eller administrerer det forleddet viser til, jf. eksempler som slottsforvalter, fondsforvalter og materialforvalter. Betegnelsen statsforvalter bryter med dette mønsteret, ettersom dette ikke er 'en som forvalter staten', men 'statens representant (forvalter) i et visst geografisk område'.

Embetsholder/embetshaldar

Verbet holde brukes i svært mange betydninger og har ofte nokså avbleika semantikk. Man finner tilfeller av holde et embete, men heller ikke dette uttrykket er særlig mye brukt i norsk i dag. Sammensetninger med -holder brukes av og til om personer (f.eks. foredragsholder 'person som holder (et) foredrag'), men er ikke så vanlig i stillingstitler. Titlene bokholder og stattholder er lite gjennomslått i

12.2.3 Foreløpig vurdering og konsultasjon med Språkrådet

Embetsmannsutvalget finner at de forklarende begrepene ovenfor er lite egnet. De gir riktignok en nærmere forklaring på hva som skiller embetsmenn fra øvrige statsansatte, men de er lange og vil de neppe være særlig opplysende for andre enn dem som allerede har god kjennskap til regelverket som gjelder for statsansatte og embetsmenn. Utvalget har også vurdert nye begreper og sett hen til begreper som har vært fremmet i forbindelse med andre vurderinger av titler i staten, men har ikke funnet noen som egner seg, eller kommet på nye og gode forslag.

Basert på de relevante kriteriene og en vurdering av retningsvalgene kom Embetsmannsutvalget til denne foreløpige vurderingen:

- Embets- beholdes som forledd. Da opprettholdes sammenhengen mellom begrepet og det faktum at embeter er særlig stillinger, jf. bruken av og henvisninger til «embeter eller stillinger» i statsansatteloven. Med embets- som forledd bevares dessuten tilknytningen til dagens begreper, og dermed vil det være gjenkjennelig.
- Ett av følgende etterledd velges:
 - embetsutøver

dag; vi bruker ikke uttrykket «holde bøkene» om å føre regnskap, og stattholder er et lån fra lavtysk. Et nyere eksempel er likevel renholder 'person som arbeider med renhold, som holder noe rent'.

Embets haver/embetshavar

Verbet ha (og også inneha) er mye brukt med embete som objekt (ha/inneha et embete). Betegnelsen embetshaver er slik sett i tråd med vanlig språkbruk og språkssystemet som helhet. Etterleddet -haver er generelt mye brukt i sammensetninger som betegner personer (aksjehaver, andelshaver, konsesjonshaver osv.), men er ikke så vanlig i stillingstitler.

Embetsperson

Språkrådet mener at alternativet embetsperson fortjener å bli løfta fram i tillegg til de tre alternativene over. I motsetning til de andre tre fungerer embetsperson både på bokmål og nynorsk. Sammensetninger med -person er ganske utbredte som kjønnsnøytrale betegnelser på personer (talsperson, tillitsperson, nøkkelperson osv.). Vi ser dessuten at embetsperson allerede er en del i bruk i stedet for embetsmann i uformelle sammenhenger, se f.eks. artikkelen embetsperson i NAOB, med brukseksempel fra 2006. Et argument mot embetsperson kan være at sammensetninger med -person av og til brukes i kritiske utspill mot kjønnsnøytrale betegnelser, jf. fylkesperson for fylkesmann og sjøperson for sjømann. I og med at embetsperson allerede er i bruk, mener vi likevel at det er liten sjanse for at det vil bli tolka som en slags parodi.

Konklusjoner

Alle de fire forslagene som er omtalt over, tilfredsstiller de absolutte kriteriene: De er kjønnsnøytrale, i tråd med offisiell rettskrivning og vil foreligge på bokmål og nynorsk. Embetsperson fungerer på begge skriftspråk, følger et utbredt orddanningsmønster og er allerede en del brukt. Embetshaver rimer godt med det utbredte uttrykket ha et embete. Embetsforvalter og embetsholder er også mulige alternativer, men er etter Språkrådets vurdering i mindre grad i tråd med vanlig språkbruk og eksisterende mønstre for ordanning.

Språkrådet mener utvalget også bør gjøre en ny vurdering av om det kan finne en avløser for embetsmann som ikke inneholder embets-, men som til gjengjeld er mer beskrivende og gjennomsluktig for språkbrukere flest.»

12.2.4 Embetsmannsutvalgets vurdering og anbefalinger

Embetsmannsutvalget har etter en samlet vurdering valgt å anbefale at embets- beholdes som forledd, mens -holder/-haldar eller -haver/-havar velges som etterledd. Utvalget mener at både embetsholder/embetsholdere og embetshaver/embetshavere vil kunne fungere godt. Dersom ett av disse alternativene velges, vil selve ordningen kunne omtales som embetsordningen og stillingene som inngår i ordningen, som embeter. Utvalget har falt ned på å anbefale begrepene *embetsholder* og *embetshaldar*.

Grunnloven anvender begrepene *embetsmann* eller *embetsmenn* en rekke ganger, nærmere bestemt i Grunnloven § 21 om utnevning, § 22 om grupper av embetsmenn og embetsmenns vern og § 23 om avskjed i nåde. Konsekvensen av forslaget fra utvalget er at disse bestemmelsene må endres.

12.3 Bestalling

Av statsansatteloven § 1 annet ledd går det frem at en embetsmann er en person som er utnevnt av Kongen i et embete og gitt bestalling som embetsmann. *Bestalling* er et dokument som utstedes til embetsmannen etter at vedkommende er utnevnt. Dokumentet undertegnes av Kongen, kontraheres av statsministeren og paraferes av regjeringsråden. Bestallingen innsetter embetsmannen i embetet. Bestalling benyttes ikke ved konstitusjon.

Tidligere måtte alle som ble utnevnt til embetsmann, avlegge ed eller forsikring om at de ville vise konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap. Dette måtte gjøres før bestallingen ble utferdiget, og før embetet ble tiltrådt. Lydighets- og troskapsplikten følger nå direkte av Grunnloven § 21, og kravet om å avlegge embetsed eller forsikring er opphevet.

Embetsmannsutvalget mener at *bestalling* er et utdatert begrep som ikke gir mening for folk flest. Videre mener utvalget at det bør vurderes både om det er behov for et slikt dokument, og hvordan det i så fall skal omtales.

Alle ansatte i staten, både embetsmenn og statsansatte, har en arbeidsavtale. Det reduserer

nytt av og behovet for bestalling. Like fullt kan det være hensiktsmessig at den som blir utnevnt, får en særlig bekreftelse på utnevningen. Dersom denne tradisjonen skal videreføres, bør dokumentet kalles noe annet og mer forståelig. Aktuelle alternativer kan være utnevningssdokument, utnevningssbrev eller embetsbrev.

Etter Embetsmannsutvalgets oppfatning, må det som er avgjørende for embetsmannens status, være at vedkommende er utnevnt i et embete av Kongen i statsråd. Dette bør være regulert og gå frem av statsansatteloven. Spørsmålet om dokumentasjon på utnevningen er etter utvalgets skjønn av mer administrativ enn prinsipiell karakter, og utvalget behøver ikke gå nærmere inn på det.

12.4 Beskikke

Begrepet *beskikke* benyttes når Kongen i statsråd ansetter en statsansatt fast i en stilling. Vedkommende utnevnes ikke i et embete og blir ikke embetsmann. Det er bare de høyeste og mest ansvarsfulle topplederstillingene i staten som behandles i statsråd fordi de anses som «saker av viktighet» etter Grunnloven § 28.

Utover embetsutnevninger stiller ikke Grunnloven krav om at ansettelser skal skje i statsråd. Utgangspunktet er likevel at statsansatte ansettes av Kongen. I praksis er ansettelsesmyndigheten delegert, jf. statsansatteloven § 6 første ledd. Det betyr at dersom ikke alminnelig lov legger ansettelseskompetansen til Kongen, og den ikke er delegert, kan regjeringen vurdere om ansettelser av statsansatte skal skje i statsråd. I henhold til statsansatteloven § 2 skal fagdepartementet bestemme hvilke «statsansatte som skal ansettes av departementet eller beskikkes av Kongen».

Når Kongen i statsråd ansetter en statsansatt, brukes følgende begreper:³

- *beskikkelse* av statsansatte til faste stillinger.

- *åremålsbeskikkelse* av statsansatte til åremålsstillinger
- *midlertidig beskikkelse* av statsansatte til andre midlertidige stillinger enn åremålsstillinger

Ett eksempel på hjemmel for at ansettelsen skal skje i Kongen i statsråd, finner vi i finanstilsynsloven. Lovens § 2 sier at direktøren «ansettes av Kongen for en periode av seks år». Barneombudet «åremålsbeskikkes av Kongen for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning», jf. barneombudloven § 2. Andre eksempler på stillinger som ansettes av Kongen i statsråd, er skattedirektøren, arbeids- og velferdsdirektøren og direktøren og assisterende direktør for Politidirektoratet.

Ansettelse av Kongen i statsråd medfører ikke et særlig stillingsvern, men i og med at Kongen i statsråd er ansettelsesorganet, skal også som hovedregel avvikling av arbeidsforholdet behandles i statsråd. Dette gjelder imidlertid ikke når vedkommende selv ønsker å fratre stillingen, eller ved oppnådd aldersgrense, jf. statsansatteloven § 31 annet ledd og kongelig resolusjon av 16. juni 2017. Behandling i statsråd stiller særlige krav til saksforberedelsen i og med at saken skal fremmes som en kongelig resolusjon, og i og med at sakene i statsråd er gjenstand for parlamentarisk kontroll.

I systematikken til statsansatteloven er begrepet *utnevne* forbeholdt embetsmenn, mens *beskikke* brukes slik det er forklart ovenfor. Grunnloven § 21 fastslår at «Kongen velger og beskikker» alle embetsmenn, mens Grunnloven § 28 bestemmer at «embetsutnevnelser» skal behandles av Kongen i statsråd. Begrepsbruken kan derfor skape usikkerhet. Selv om det er etablert en systematikk i statsansatteloven, er selve begrepet *beskikke* lite brukt og uforståelig for folk flest. Det taler både for at «beskikker» i Grunnloven § 21 bør erstattes med «utnevner», og at det bør finnes et annet og mer forklarende ord eller en ordkombinasjon for de ansettelsene som skjer i Kongen i statsråd, og som gjelder statsansatte og ikke embetsmenn.

³ Om kongen i statsråd (retningslinjer) (2021) (regjeringen.no), s. 41

Del IV
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

Embetsmannsutvalget foreslår at embetsmannsordningen videreføres, og at ordningen skal være forankret i Grunnloven. Utvalget foreslår at færre stillinger skal organiseres som embeter. Tanken er at en godt begrunnet, avgrenset og regulert ordning vil være robust, ha legitimitet både i befolkningen og blant øvrige ansatte i staten og være tilpasset vår tid.

Embetsmannsutvalgets forslag innebærer et særlig stillingsvern for arbeidstakere som er utnevnt av Kongen i et embete. Stillingsvernet er i all hovedsak basert på en videreføring av gjeldende rett. Embetsmannsutvalget foreslår at alle i statsforvaltningen som utnevnes i et embete, kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd eller ved dom. Dette medfører en endring sammenlignet med i dag. Det betyr at embetsmennene i påtalemyndigheten, unntatt riksadvokaten, politi- og visepolitimestrene, embetsmennene i Forsvaret, unntatt den aller øverste ledelsen, og et antall av de øverste lederne av forvaltningsorganer kan avskjediges administrativt og ikke bare ved dom. Det er få personer som avskjediges fra et embete, og endringene vil eventuelt gi ubetydelige økonomiske eller administrative konsekvenser. Avskjed må fortsatt behandles av Kongen i statsråd med de forberedelsene det krever. Avskjedsvedtaket kan også prøves for domstolene dersom embetsmannen ikke finner vedtaket saklig begrunnet.

Dommere skal etter Embetsmannsutvalgets forslag fortsatt bare kunne avskjediges ved dom, og de skal ikke kunne forflyttes mot sin vilje, unntatt ved saklig begrunnede omorganiseringer. Det siste er en presisering sammenlignet med i dag og kan føre til at konflikter unngås ved større og helhetlige omorganiseringer.

Dersom færre stillinger i fremtiden er embeter, vil det medføre at færre saker om utnevninger fremmes for Kongen i statsråd, og at for eksempel ansettelse av lovrådgivere, underdirektører og avdelingsdirektører i departementene følger de vanlig prosedyrene i departementene. Det kan gi noe reduserte administrative kostnader. Dersom

forslaget medfører en stor økning i antall ansettelser av statsansatte av Kongen i statsråd, blir de administrative konsekvensene mindre. Flere lover og reglementer må endres for å gjennomføre endringene.

Embetsmannsutvalget mener at dagens regler om suspensjon gir departementene hjemmel for hastvedtak om suspensjon og foreslår derfor ingen endring av disse reglene. Utvalget klargjør at lønnen også for embetsmenn bør kunne stanses ved fortsatt sykdom etter at sykepengeperioden er utløpt. Klargjøringen kan i svært begrenset grad føre til besparelser på lønnsbudsjettene.

Embetsmannsutvalget anbefaler at adgangen til åremålsutnevning i embeter videreføres. Utvalget anbefaler at det gjennomføres en fornyet og samlet vurdering av bruken av åremål for embetene i statsforvaltningen og særlig i departementene. En slik gjennomgang vil i seg selv medføre både noen økonomiske og administrative konsekvenser, men de vil være begrensede. Resultatet av en slik gjennomgang kan bli økt bruk av åremål. Det vil ikke ha noen økonomiske konsekvenser i og med at lønnsnivået trolig ikke vil bli påvirket. Noe økt bruk av retrettstillinger må påregnes, og i tillegg kommer noe økte administrative kostnader knyttet til hyppigere rekruttering.

Embetsmannsutvalget foreslår også endringer i statsansatteloven. Definisjonen i § 1 endres ved at kravet til bestalling tas ut. Videre foreslår utvalget at statsansatteloven § 27 endres slik at det går klart frem at den også omfatter avskjedgrunnlaget som dekkes av statsansatteloven gjeldende § 28. Statsansatteloven § 28 strykes. Endringen av § 1 kan føre til at Statsministerens kontor ikke lenger skriver og sender ut utnevningbrev (bestallingsdokument). Endringene knyttet til statsansatteloven §§ 27 og 28 er lovtekniske endringer og vil ikke ha andre konsekvenser.

Embetsmannsutvalget foreslår å endre Grunnloven § 114 om vilkårene for å bli utnevnt i et embete. Forslaget innebærer å stryke kravet til innfødsrett. Forslaget vil ikke ha økonomiske

konsekvenser, men kan muligens ha begrensede positive administrative konsekvenser.

Forslaget om at ordningen heretter skal omtales som embetsordningen, og at den generelle omtalen av dem som er utnevnt i et embete, endres fra embetsmann og embetsmenn til embetsholder/-haldar og embetsholdere/-haldarar, fører til at begrepene må endres i flere lover, retningslinjer og

reglementer, dersom Stortinget slutter seg til forslaget. Ellers får det ikke andre administrative eller økonomiske konsekvenser.

Basert på gjennomgangen ovenfor legger Embetsmannsutvalget til grunn at de forslagene som fremmes, ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser dersom de gjennomføres.

Del V
Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag
og lovforslag

Kapittel 14

Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og forslag om lovendringer

14.1 Merknader til de enkelte bestemmelsene

14.1.1 Merknader til forslagene om endringer av Grunnloven

Embetsmannsutvalget følger her opp anbefalingene om endringer i embetsordningen, både om stillingsvernet, om avskjed i nåde, vilkår for å bli utnevnt og om gjennomgående og kjønnsnøytral begrepsbruk i bestemmelsene. Utvalget fremmer utover dette ikke forslag til endret eller mer tidsriktig språkbruk, men mener det kan være fornuftig å se nærmere på. I Grunnloven § 22 kunne for eksempel «etter at han har hørt statsrådets betenkning derom», erstattes med «etter at han har hørt statsrådets mening om det».

Til Grunnloven § 21.

Grunnloven § 21 legger kompetansen til å utnevne embetsmenn til Kongen i statsråd. Det gjøres ingen endringer i det materielle innholdet i bestemmelsen, men begrepet «beskikker» er erstattet med «utnevner» og «embetsmenn» med «embetsholdere».

I dag anvendes begrepene utnevne og beskikke om hverandre i ulike bestemmelser i Grunnloven. Hensynet til klart og forståelig språk taler for å ikke benytte ulike begreper om handlinger som er like. Utnevne er også i tråd med vanlig begrepsbruk og det begrepet som oftest anvendes når embeter besettes. Utnevne er også foreholdt embeter i systematikken i statsansatteloven jf. definisjonen av embetsmann i § 1 annet ledd. I nynorskversjonen av Grunnloven benyttes allerede begrepet «utnemner».

Embetsholder og embetsholdere på bokmål og embetshaldar og embetshaldarar på nynorsk er kjønnsnøytrale begreper som det foreslås at skal erstatte begrepene embetsmann og embetsmenn i Grunnloven, i lovgivningen og i annet regelverk.

Til Grunnloven § 22

Forslag til endring av Grunnloven § 22 fremmes med tre alternativer. Bakgrunnen for dette er at det allerede er tatt opp forslag i Stortinget om at dommerne skal reguleres særskilt i Grunnloven kapittel D; *Om den dømmende makt*. Dette gjelder både om utnevning og stillingsvern for dommere. Embetsmannsutvalget støtter Domstolkommisjonenenes forslag om regulering av dommerne i kapittel D, men har for sammenhengens skyld også skrevet ut alternativer som ivaretar en samlet regulering av embetsholdere i Grunnloven § 22. I alternativ 1a og 1b er dommere behandlet i forslaget sitt annet ledd, mens dommere ikke er omtalt i alternativ 2. Alternativ 2 forutsetter at Stortinget har endret Grunnloven slik at stillingsvernet til dommere er særskilt regulert i kapittel D. Det som taler for at dommerne også skal omfattes av Grunnloven § 22 er at det gir en samlet og helhetlig regulering av stillingsvernet til alle embetsholdere. Argumentet for å regulere stillingsvernet i hvert sitt kapittel er at hensynene bak stillingsvernet for embetsholderne i statsforvaltningen og i domstolene er ulike og at regulering av stillingsvernet til dommerne i kapittel D medfører at forhold som gjelder domstolene og dommernes uavhengighet reguleres samlet.

Alternativ 1a:

I første ledd videreføres dagens bestemmelse når det gjelder de politiske embetsholderne; statsministeren, statsrådene og statssekretærene.

I annet ledd er det gitt en særskilt bestemmelse om dommere. Forslaget viderefører at dommere før oppnådd aldersgrense, bare kan avskjediges ved dom og at de ikke kan forflyttes mot sin vilje. Det er presisert at dommere må akseptere forflytning som skyldes omorganiseringer av domstolene. Dette er en klargjøring av

rettstilstanden og medfører ingen endring i stillingsvernet. Det er anerkjent at den samlede organiseringen av domstolene og rettspleien er et politisk spørsmål, som ikke utfordrer dommernes og domstolenes uavhengighet i behandlingen av den enkelte saken. Det kan her vises til Europarådets ministerkomités rekommandasjon.¹ Om vernet mot flytting, heter det i avsnitt 52: «A judge should not receive a new appointment or be moved to another judicial office without consenting to it, except in cases of disciplinary sanctions or reform of the organisation of the judicial system.»

Tredje ledd fastsetter at andre embetsholdere enn dommere kan avskjediges administrativt av Kongen i statsråd eller ved dom før oppnådd aldersgrense. Dette medfører at alle embetsholdere i statsforvaltningen omfattes av det samme avskjedsvernet. Dette er en endring sammenlignet med dagens rettstilstand der det skilles mellom avsettelige og uavsettelige embetsmenn i statsforvaltningen. Dette medfører at dagens rettstilstand for de avsettelige embetsmennene videreføres og skal gjelde alle embetsholdere, som ikke er dommere.

Fjerde ledd fastsetter at nærmere regler om embeter kan fastsettes i lov. I dag er det særskilt fastsatt i § 22 at andre embeter enn dommerembetene kan være på åremål, men det krever hjemmel i lov. Avskjedsgrunnlagene og regler om suspensjon er i dag regulert i statsansatteloven. En rekke andre forhold vedrørende embeter er regulert i annen lovgivning, f.eks. domstolloven, forsvarsloven og arbeidsmiljøloven. Bestemmelsen i fjerde ledd er ikke ment å endre, men å slå fast dagens rettstilstand. Fjerde ledd kan virke til å sikre felles forståelse av hvilke sider ved embetsordningen som kan reguleres i lov.

Alternativ 1b:

Forslaget er som alternativ 1 a bortsett fra at presiseringen om at dommere må akseptere forflytning som skyldes omorganiseringer av domstolene er tatt ut.

Alternativ 2:

Forslaget er som alternativ 1 a og 1 b, bortsett fra at leddet om dommere er tatt ut.

¹ CM/Rec(2010)12, Judges: Independence, efficiency and responsibilities.

Til Grunnloven § 23

Grunnloven § 23 gir i dag, i fjerde punktum, regler om at «embetsmenn som avskjediges i nåde, beholder den tittel og rang de hadde». Det fremgår av «Om Kongen i statsråd»² at avskjed i nåde nå bare gir unntaksvis, men gis f.eks. til høyesterettsdommere og andre embetsdommere som slutter ved oppnådd aldersgrense.

Dersom en embetsmann skal beholde sin «tittel og rang» fatter organet som innvilger avskjeden også beslutning om avskjeden skal gis «i nåde». Beslutningen innebærer at embetsmenn har rett til å benytte sin tidligere tittel, og at de ved offisielle middager plasseres i henhold til sin tidligere status.

I en revidert og mer tidsriktig embetsordning bør ikke avskjed i nåde videreføres for noen grupper. Derfor foreslås fjerde og femte punktum strøket.

Til Grunnloven § 91

Bestemmelsen videreføres, men begrepet «beskikkes» erstattes med «utnevnes» i bokmålsversjonen.

Til Grunnloven § 114

Bestemmelsen fastsetter generelle vilkår for å bli utnevnt i et embete. Kravet til statsborgerskap og at embetsholder behersker norsk videreføres, mens kravet til innfødsrett, som i dag er regulert i Grunnloven § 114 første ledd bokstav a-d utgår.

Gjeldende bestemmelse presiserer i bokmålsversjonen at «borgere» omfatter både kvinner og menn. Dette er utelatt i nynorskversjonen. I dag er det åpenbart at både kvinner og menn kan utnevnes i embeter og det er ingen grunn til å videreføre presiseringen. Den er derfor tatt ut i forslaget.

Annet ledd referer til stillinger som i dag ikke er embeter og videreføres ikke.

Embetsmannsutvalget legger til grunn at embeter faller inn under unntaket i EØS-avtalen artikkel 28 punkt 4 og at Grunnloven § 114 derfor ikke er i strid med hovedregelen om fri bevegelighet for arbeidstakere mellom EU og EØS-landene.

² Om Kongen i statsråd (2021) (retningslinjer) (regjeringen.no), se side 42

14.1.2 Merknader til forslagene om endringer av statsansatteloven

Begrepene embetsmann og embetsmenn må på et tidspunkt erstattes med kjønnsnøytrale begreper, både i statsansatteloven og i annen lovgivning.

I utvalgets forslag til endringer av statsansatteloven § 1 om definisjonen av embetsmann og §§ 27 og 28 om avskjedsgrunnlagene har utvalget valgt å anvende begrepene embetsholder og embetsholdere.

Til statsansatteloven § 1. Lovens virkeområde og definisjoner

Første ledd videreføres.

Annet ledd definerer nærmere hvem som omfattes av begrepene embetsmann og statsansatt. Embetsmann er den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, og den som er konstituert av Kongen i et embete. Denne definisjonen baserer seg på Eilert Stang Lund *Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn*, som fulgte som vedlegg til innstillingen av 30. august 1971 om Avskjedigelse m.v. av embetsmenn. I forslaget er vilkåret om bestalling tatt ut. Bestalling er et dokument som utstedes til embetsmannen etter utnevningen. Dokumentet undertegnes av Kongen, kontraseres av statsministeren og paraferes av regjeringsråden. Bestallingen innsetter embetsmannen i embetet. Bestalling benyttes ikke ved konstitusjon.

Begrunnelsen for forslaget er at kjernen i definisjon av embetsmann er at vedkommende utnevnes av Kongen i statsråd i en statsstilling som er organisert som et embete. Alle ansatte i staten, både embetsmenn og statsansatte skal ha en arbeidsavtale. Det medfører at nytten av og behovet for et særlig bestillingsdokument er bortfalt. Kravet om at embetsmenn måtte avgi ed eller forsikring før bestallingen ble utferdiget og før embetet ble tiltrådt er også opphevet. Lydighets- og troskapsplikten følger nå direkte av Grunnloven § 21. Med forslaget bortfaller det formelle kravet om bestalling. Det er ikke til hinder for at det fortsatt kan utstedes et eget utnevningssdokument til fremtidige embetsholdere, dersom det vurderes som hensiktsmessig.

Tredje, fjerde og femte ledd videreføres.

Til statsansatteloven § 27. Avskjed av embetsmenn ved administrativ beslutning eller dom

Paragrafen skal gjelde både avskjed ved dom og avskjed ved administrativ beslutning (kongelig resolusjon).

I forslagens første ledd videreføres grunnvilkåret for avskjed om at embetsholder kan avskjediges dersom vedkommende viser seg å være varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste. Det kommer nå frem i i gjeldende § 28. Dette er en bestemmelse som fortsatt antas å kunne ha praktisk betydning i forskjellige tilfeller, og som derfor bør videreføres. Dette fører til at bestemmelsen i § 27 om avskjed dersom vedkommende «av andre grunner er varig uskikket for embetet» er overflødig og kan fjernes, da sistnevnte må anses omfattet av den generelle formuleringen i forslaget. Det anses derimot ikke nødvendig å videreføre det andre vilkåret i gjeldende § 28, nemlig at vedkommende ikke har de nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser for å inneha embetet. Dette må anses omfattet av bestemmelsen i forslaget til § 27 første ledd bokstav b, som er en videreføring fra gjeldende § 27.

De øvrige avskjedsvilkårene i forslaget til § 27 første ledd, er en videreføring fra gjeldende § 27, men inkluderer som nevnt fjerning av alternativet om avskjed av «andre grunner», som anses omfattet av det innledende avskjedsvilkåret i forslaget til ny paragraf.

Forslaget til § 27 annet ledd er en videreføring fra gjeldende bestemmelse. Denne bestemmelsen omfatter det som gjerne omtales som «intern fortrinnsrett» og pålegger arbeidsgiver en plikt til å undersøke om det finnes, og om mulig tilby, en passende og ledig stilling i virksomheten før avskjed. Bestemmelsen gjelder bare dersom avskjed vurderes fordi embetsmannen ikke lenger er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom eller embetsmannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for embetet. Dette tilsvarer ordningen for oppsigelse av statsansatte av de samme grunner, og bør derfor videreføres. Denne «interne fortrinnsretten» gjelder bare til ny stilling, ikke nytt embete, da det bare er Kongen som kan utnevne noen i et embete. Det er for ordens skyld presisert i forskrift til statsansatteloven, at annen passende stilling ikke omfatter embeter eller stillinger som besettes av Kongen i statsråd.

Slik som nå inneholder forslaget i tredje ledd adgang til å gi forskrift med nærmere regler om passende stilling m.m.

Forslaget til fjerde og femte ledd viderefører bestemmelsene fra gjeldende § 28 annet og tredje ledd, om at krav om avskjed ved dom gjøres gjeldende ved søksmål og dessuten at påstand om avskjed og om tjenestens tap som straff, kan avgjøres i samme sak.

Til statsansatteloven § 28. Avskjed av embetsmenn ved dom

Paragrafen slettes. Se merknaden til § 27.

14.2 Embetsmannsutvalgets grunnlovsforslag og lovforslag

14.2.1 Forslag til endringer av Grunnloven

Grunnloven § 21.

Kongen velger og utnevner, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsholdere. Disse har lydighets- og troskapsplikt til konstitusjonen og kongen. De kongelige prinser må ikke bekle sivile embeter.

-

Kongen vel og utnemner alle sivile og militære embetshaldarar etter å ha hørt statsrådet. Dei har plikt til å vere lydige og tru mot konstitusjonen og kongen. Dei kongelige prinsessene og prinsane kan ikkje ha sivile embete.

Grunnloven § 22.

Alt. 1a

Statsministeren og statsrådets øvrige medlemmer samt statssekretærene kan uten foregående dom avskjediges av kongen etter at han har hørt statsrådets betenkning derom.

Dommerne kan ikke før lovbestemt aldersgrense, avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje, unntatt ved saklig begrunnede omorganiseringer av domstolene.

Embetsholdere, andre enn dommere, kan avskjediges av kongen eller ved dom.

Nærmere bestemmelser om embeter og om avskjed, forflytning, suspensjon og åremål, fastsettes i lov. Dommere kan ikke utnevnes på åremål.

-

Statsministeren, dei andre medlemmene av statsrådet og statssekretæranne kan utan dom avsetjast av kongen etter at han har høyrte kva statsrådet meiner om det.

Dommarar kan ikkje før aldersgrense fastsett i lov, avsetjast utan etter dom og heller ikkje overflyttast mot sin vilje, anna enn ved sakleg grunngeve omorganiseringar av domstolane.

Embetshaldarar, andre enn dommarar, kan avsetjast av kongen eller ved dom.

Nærare føresegnar om embete og om avskil, overflytting, suspensjon og åremål blir fastsette i lov. Dommarar kan ikkje utnemnast på åremål.

Alt. 1 b

Statsministeren og statsrådets øvrige medlemmer samt statssekretærene kan uten foregående dom avskjediges av kongen etter at han har hørt statsrådets betenkning derom.

Dommerne kan ikke før lovbestemt aldersgrense, avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje.

Embetsholdere, andre enn dommere, kan avskjediges av kongen eller ved dom.

Nærmere bestemmelser om embeter og om avskjed, forflytning, suspensjon og åremål, fastsettes i lov. Dommere kan ikke utnevnes på åremål.

-

Statsministeren, dei andre medlemmene av statsrådet og statssekretæranne kan utan dom avsetjast av kongen etter at han har høyrte kva statsrådet meiner om det.

Dommarar kan ikkje før aldersgrense fastsett i lov, avsetjast utan etter dom og heller ikkje overflyttast mot sin vilje.

Embetshaldarar, andre enn dommarar, kan avsetjast av kongen eller ved dom.

Nærare føresegnar om embete og om avskil, overflytting, suspensjon og åremål blir fastsette i lov. Dommarar kan ikkje utnemnast på åremål.

Alt. 2

Statsministeren og statsrådets øvrige medlemmer samt statssekretærene kan uten foregående dom avskjediges av kongen etter at han har hørt statsrådets betenkning derom.

Embetsholdere, andre enn dommere, kan avskjediges av kongen eller ved dom.

Nærmere bestemmelser om embeter og om avskjed, forflytning, suspensjon og åremål, fastsettes i lov. Dommere kan ikke utnevnes på åremål.

-

Statsministeren, dei andre medlemmene av statsrådet og statssekretæranne kan utan dom avsetjast av kongen etter at han har høyrte kva statsrådet meiner om det.

Embetshaldarar, andre enn dommarar, kan avsetjast av kongen eller ved dom.

Nærare føresegnar om embete og om avskil, overflytting, suspensjon og åremål blir fastsette i lov. Dommarar kan ikkje utnemnast på åremål.

Grunnloven § 23.

Kongen kan tildele ordener til hvem han ønsker, til belønning for utmerkede fortjenester, og dette må offentlig kunngjøres. Men kongen

kan ikke meddele annen rang eller tittel enn den som følger med ethvert embete. Ordenen fritar ingen for statsborgernes felles plikter og byrder, ei heller medfører den fortrinnsrett til statens embeter.

Ingen personlige eller blandede arvelige privilegier må tilstås noen for ettertiden.

-

Kongen kan gje ordenar til kven han vil, til påskjøning for framifrå gagnsverk, som må kunn-gjerast offentleg. Kongen kan ikkje tildele annan rang og tittel enn den eit embete fører med seg. Ordenen fritar ingen for dei plikter og bærer som er sams for statsborgarane, og gjev heller ikkje førerrett til statlege embete.

Ingen må heretter få arvelege særrettar, personlege eller blanda.

Grunnloven § 91.

Ingen kan utnevnes til medlem av Høyesterett før han eller hun er 30 år gammel.

-

Ingen kan utnemnast til medlem av Høgsterett før ho eller han er 30 år gammal.

Grunnloven § 114.

Til embeter i staten må utnevnes bare de norske borgere som talar landets språk.

-

Til embete i staten kan det berre utnemnast norske borgarar som talar språket i landet.

14.2.2 Forslag til endringer av statsansatteloven

§ 1. Lovens virkeområde og definisjoner

(1) Loven gjelder for arbeidstakere i staten. Loven gjelder for embetsholdere og for innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet der det er uttrykkelig sagt.

(2) Med embetsholder menes den som er utnevnt av Kongen, eller er konstituert av Kongen, i et embete. Med statsansatt menes i denne lov enhver arbeidstaker i staten som ikke er embetsholder.

(3) Loven gjelder ikke for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.

(4) Reglene i §§ 4 til 7, § 11 tredje ledd og § 24 gjelder ikke for ansatte i Stortinget, andre organer under Stortinget, hos Stortingets ombud eller i Sametinget.

(5) Der det er tvil om hvem som er omfattet av loven, kan Kongen gi forskrift om hvem loven skal gjelde for. Kongen kan også gi forskrift om at grupper av statsansatte helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det.

§ 27. Avskjed av embetsholder

(1) En embetsholder kan avskjediges når vedkommende viser seg å være varig uskikket til for-svarlig å utføre sin tjeneste, eller når embets-holderen

- a) ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom,
- b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nød-vendige eller foreskrevet for embetet,
- c) har vist grov uforstand i tjenesten,
- d) grovt har krenket sine tjenesteplikter,
- e) på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller
- f) ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sitt embete eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet.

(2) Skyldes avskjeden forhold som nevnt i første ledd bokstav a eller b, skal embetsholderen før avskjed gis, om mulig tilbys en annen passende stilling i virksomheten.

(3) Kongen kan gi forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter annet ledd. Kongen kan også i forskrift fastsette at arbeidsgivers tilbud om annen passende stilling ikke skal omfatte den som blir avskjediget fra bestemte embeter, og at det heller ikke skal gjelde ved ansettelse i bestemte stillinger.

(4) Krav om avskjed ved dom etter denne paragraf gjøres gjeldende ved søksmål, jf. likevel regelen i straffeprosessloven § 3 annet ledd.

(5) Påstand om avskjed etter denne bestem-melsen og om tjenestens tap som straff, kan avgjøres i samme sak

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk ytringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Aksell AS – 06/2023