



# Kommunal- og distriktsdepartementet

## PM-2017-8: Ny lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) med forskrift

Forfatter Statens personalhåndbok – Personalmeldinger

Dato 2017-06-30

Publisert PM-2017-8

Sammendrag Til: Statsforvaltningen og Riksrevisjonen

---

## PM-2017-8 Ny lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) med forskrift

Dato: 30.06.2017

Til: Statsforvaltningen og Riksrevisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) viser til at Stortinget 15. juni 2017 vedtok ny lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven). Loven erstatter lov om statens tjenestemenn m.m. og trer i kraft 1. juli 2017.

Det er fastsatt forskrift til loven, jf. Kongelig resolusjon 1. juni 2017.

I denne personalmeldingen (PM) gis informasjon om de mest sentrale temaene i loven og forskriften. Mer utfyllende informasjon kan hentes fra Prop.94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven), og Innst.424 L (2016–2017). KMD viser ellers til kapittel 29 i proposisjonen hvor det er gitt merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

KMD har for å forenkle og som en del av vårt arbeide for å styrke arbeidsgiverstøtten, opprettet en egen e-postadresse der de som har spørsmål til loven kan henvende seg. Henvendelser hit vil bli besvart så snart det lar seg gjøre. Adressen er [statsansatteloven@kmd.dep.no](mailto:statsansatteloven@kmd.dep.no).

### Generelt om den nye loven:

Statsansatteloven skal sikre ivaretagelse av tilliten til statsforvaltningen. Loven er søkt harmonisert med stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven. Reglene for embetsmenn videreføres i stor grad, med enkelte endringer i statsansatteloven § 16 første ledd og § 36 fjerde ledd. I dette PM-et omtales ikke reglene for

embetsmenn.

Loven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven. De enkelte lovbestemmelsene skal tolkes i lys av forarbeidene i lovproposisjonen og lovvedtaket i Stortinget.

Når det gjelder lovvedtaket viser KMD, som både ivaretar rollen som lovforvalter og som statens øverste arbeidsgiverorgan, til det Stortinget har uttalt i Innst.424 L punkt 2.6 om ansettelsesordningen i staten: *«Flertallet peker på at selv om lov om statens ansatte på en rekke punkter harmoniseres med arbeidsmiljøloven, innebærer den også en tilpasning til statens særpreg i form av strengere prosedyrekrav og sterkere rettigheter for ansatte enn i arbeidslivet forøvrig. Flertallet påpeker at lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet, kollegiale organ både ved ansettelse og oppsigelse samt klageadgang og fortrinnsrett til ny ansettelse i hele statsforvaltningen innebærer at ansatte i staten fortsatt vil ha en sterkere rettslig stilling enn ansatte i privat sektor. Det vises til at tjenestemannslovutvalget, med representanter for alle statens hovedsammenslutninger, enstemmig gikk inn for å avvike deltakelse fra to kollegiale organer ved rekruttering (i praksis innebærer det avviking av innstillingsråd, bortsett fra i departementene), mindretallsanke og det sentrale rådet for overtallige i staten.»*

KMD viser også til den uttalelsen som Stortinget har gitt i Innst.424 L punkt 2.8 om midlertidig ansettelse: *«Flertallet understreker at henvisningen til at statens særpreg ikke skal innebære en videre adgang til midlertidige ansettelser eller oppsigelse i staten enn i arbeidslivet forøvrig. Det legges imidlertid til grunn at staten i likhet med andre virksomheter kan ha et legitimt behov for midlertidige ansettelser, samt å gå til oppsigelse, og at dette også skal tas hensyn til i avveiningen av interesser mellom virksomhetens behov og den enkelte ansattes interesser. Statens sterke stilling kan ikke brukes som et generelt argument mot midlertidige ansettelser og oppsigelse, men må vurderes konkret i lys av lovens vilkår.»*

I tilknytning til beslutningen om innstramming i regelverket for midlertidig ansettelse gjennom statsansattelloven, har Stortinget bedt regjeringen evaluere effekten av nye regler for midlertidige ansettelser i staten etter to års virketid. Dette resultatet skal drøftes med hovedsammenslutningene i staten, og legges frem for Stortinget på egnet måte. KMD viser i den forbindelse til punkt 11 i denne personalmeldingen.

## **Nærmere om de viktigste endringene som følger av ny lov og forskrift:**

### **1. Personalreglement**

Virksomhetene skal som i dag fremforhandle personalreglement, jf. § 2. Gjeldende rett videreføres dermed, men det blir forenklinger både ved at færre bestemmelser skal reguleres i reglement og at reglementene ikke lenger skal stadfestes av KMD.

For at et personalreglement skal være gyldig må det fylle vilkårene som er bestemt i statsansattelloven § 2 fjerde ledd a), b) og c). Partene i den enkelte virksomhet kan når som helst ta et personalreglement opp til revisjon. Departementene har som etatsstyrere også en slik rett overfor underliggende virksomheter. Departementene har fått myndighet til å fastsette midlertidige personalreglement ved omstilling. Slike midlertidige reglement kan fastsettes både ved opprettelse av ny virksomhet eller sammenslåing, eller omorganisering som berører flere virksomheter, jf. statsansattelloven § 2 sjettede ledd. I slike tilfeller vil det ikke være en ordinær forhandling av reglementet, men dersom det finnes representanter for tjenestemannsorganisasjonene i virksomhetene skal disse uttale seg. Slik uttalelse skal også innhentes fra virksomhetens ledelse.

KMD vil fortsatt ha ansvar for å fremforhandle personalreglement for departementene og SMK, som fastsettes av Kongen, jf. § 2 tredje ledd.

Det er fastsatt overgangsregler for personalreglementenes gyldighet. Reglementer som er gitt med hjemmel i tjenestemannsloven er gyldige inntil de blir opphevet eller avløst av nytt reglement for virksomheten, men ikke lenger enn to år etter lovens ikrafttredelse (1. juli 2017). Dette betyr at ansettelser og oppsigelser mv. skal behandles på den måten som reglementene har bestemt inntil det er inngått avtale om nye personalreglement.

KMD ber virksomhetene ta initiativ til snarlig å reforhandle personalreglementene for å sikre at disse blir i samsvar med statsansattelloven. KMD vil utarbeide ny mal for personalreglement, jf. SPH punkt 12.8.

### **2. Kvalifikasjonsprinsippet og offentlig kunngjøring**

Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet lovfestes, jf. § 3. Det innebærer ingen endring i rettstilstanden om at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes i staten. Det er utlysningsteksten som danner grunnlaget for den sammenlignende vurderingen av søkerens kvalifikasjoner. For å ivareta prinsippet om at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes, må ledige stillinger kunngjøres offentlig.

Statsansatteloven § 4 om offentlig kunngjøring er en videreføring av gjeldende rett, med den endringen at det ikke lenger er adgang til generelt å gjøre unntak fra offentlig kunngjøring for bestemte stillinger i reglement. Flere statlige virksomheter har i dag slike unntak gjennom personalreglementene. Unntak fra offentlig kunngjøring kan etter statsansatteloven gjøres dersom det har hjemmel i lov, forskrift eller tariffavtale, jf. SPH punkt 9.25.

Det er fastsatt lovbestemt adgang til unntak fra offentlig kunngjøring for kortvarige ansettelser inntil seks måneder, jf. § 7 første ledd. Det er også gitt hjemmel for å gjøre unntak fra kunngjøring for ansettelser i inntil ett år, dersom dette er bestemt i personalreglement, jf. § 7 annet ledd. Dette unntaket kan benyttes for alle type stillinger, inkludert lederstillinger. Disse unntakene forutsetter at det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse, jf. punkt 6 i dette PM-et.

I forskriften § 3 tredje ledd er det gitt hjemmel for å gjøre unntak fra offentlig kunngjøring for ansettelse av arbeidstakere som skal utføre oppdrag som er eksternt finansiert.

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet kan reguleres i lov, forskrift eller tariffavtale. Loven inneholder flere slike unntak: statsansatteloven §§ 19 og 20 om intern fortrinnsrett og i lovens § 24 om eksternt fortrinnsrett. Videre er det gitt hjemmel for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet i statsansatteloven § 7. Det er også gitt adgang til positiv særbehandling av søkere med funksjonsnedsettelse som vil kreve tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet, jf. forskriften til statsansatteloven § 6. Det er for øvrig gjort unntak fra kvalifikasjonsprinsippet i tariffavtale, jf. hovedavtalen § 31.

### **3. Ansettelse**

Ansettelse i staten skal som tidligere skje gjennom en to-trinnsbehandling. Kravet om at det skal foretas en innstilling med rangering av tre søkere i den rekkefølgen de bør komme i betraktning, videreføres. Innstillingsretten legges i statsansatteloven til stillingens nærmeste leder, jf. statsansatteloven § 5. Som tidligere skal det utarbeides et forslag til innstilling i tilfeller der nærmeste leder er medlem av ansettelsesorganet. KMD mener at det i virksomhetens personalreglement bør fastsettes at forvaltningslovforskriften § 19 også gjelder forslag til innstilling.

For departementene videreføres regelen om at innstilling skal foretas av et innstillingsråd. Sammensetning, oppnevning og funksjonstid for medlemmene i det kollegiale organet (ansettelsesråd eller styre) skal som tidligere fastsettes i personalreglement. Som tidligere skal minst to representanter for de ansatte delta i behandling av ansettelsessaker der myndigheten er tillagt et styre.

I saker hvor arbeidsgiver tilbyr en arbeidstaker en annen passende stilling i virksomheten før oppsigelse, jf. §§ 19 og 20 første ledd bokstav a) eller b), må saken forelegges ansettelsesorganet til vedtak. I slike saker skal det ikke gis innstilling. Ansettelsesorganet kan med hjemmel i § 15 bestemme at prøvetid ikke skal gjelde. Det vises til punkt 4 nedenfor.

Det vil ikke lenger være hjemmel for å anke en ansettelsessak inn for et høyrer organ (mindretallsanke).

Det er utarbeidet standard arbeidsavtaler som skal benyttes ved ansettelse i staten, jf. SPH punkt 12.3.

### **4. Prøvetid**

Reglene for prøvetid er endret. Som hovedregel skal det være prøvetid for alle ansettelser i staten, men ansettelsesorganet kan fastsette at prøvetid ikke skal gjelde. I forarbeidene til loven er det uttalt at det som hovedregel ikke vil være behov for prøvetid dersom den nye stillingen ikke er av vesentlig annen karakter enn den tidligere stillingen, eller arbeidstaker ansettes i samme virksomhet.

Kravene til nødvendig veiledning, opplæring og vurdering av arbeidet i prøvetiden gjelder som tidligere, jf. § 15 tredje ledd. Kravet til opplæring og veiledning må gjøres konkret, og vil variere med type stilling og arbeidstakerens tidligere erfaring og bakgrunn.

Etter statsansatteloven har arbeidsgiver fått mulighet til å forlenge prøvetid dersom den ansatte har vært fraværende fra arbeidet, for eksempel på grunn av sykdom. Dette er en endring i forhold til reglene i tjenstemannsloven. Det vises til statsansatteloven § 15 som fastsetter bestemte saksbehandlingskrav. Gyldig forlengelse kan bare skje dersom arbeidsgiver ved ansettelsen skriftlig har orientert arbeidstakeren om adgangen til forlengelse av prøvetiden, og i tillegg skriftlig orienterer arbeidstaker om dette innen utløpet av prøvetiden.

Vilkårene som gjelder ved oppsigelse i prøvetiden er en videreføring av tjenestemannsloven § 8 nr. 2, jf. statsansatteloven § 15 fjerde ledd. For gyldig oppsigelse i prøvetiden må den ansatte ha mottatt skriftlig forhåndsvarsel innen prøvetidens utløp. Forskriften til statsansatteloven § 9 sjettede ledd regulerer fristene for beregning av prøvetid.

Oppsigelsesfristen i prøvetiden er én måned, jf. statsansatteloven § 22 a). Dette er en endring fra tjenestemannsloven der oppsigelsestiden var tre uker.

På hvilken måte og etter hvilke kriterier det skal avgjøres om opplæringen er tilfredsstillende for ansatte som har plikt til å gjennomgå bestemt opplæring, skal som etter tjenestemannsloven reguleres i personalreglementet. Også for denne gruppen vil det være oppsigelsesfrist på én måned.

Ansatt som sies opp i prøvetid har rett til å stå i stillingen under klagebehandlingen, men ikke under domstolsbehandling, jf. statsansatteloven § 35 sjettede ledd.

## 5. Ansettelsestid og oppsigelsesfrister

Bestemmelser om beregning av ansettelsestid er fastsatt i statsansatteloven § 23 og i forskrift til statsansatteloven § 9. Dette er en endring fra tjenestemannsloven som forutsatte at beregning av tjenestetid skulle reguleres i personalreglementene. I ansettelsestiden skal nå også lovfestede permisjoner og sykefravær inntil 12 måneder medregnes. Oppsigelsesfristene er fastsatt i statsansatteloven § 22.

## 6. Midlertidig ansettelse

Hovedregelen er fast ansettelse. Staten har en høy andel midlertidig ansettelser, og det er foretatt endringer i regelverket som tiltak for å begrense bruken av midlertidige ansettelser, og for å styrke stillingsvernet for midlertidig ansatte. For å øke oppmerksomheten knyttet til bruken av midlertidige ansettelser er det innført lovbestemt årlig drøftingsplikt mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte i den enkelte statlige virksomhet, jf. statsansatteloven § 9 annet ledd. Drøftingsplikten gjelder grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, og konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Hjemlene for midlertidig ansettelse er gitt i statsansatteloven §§ 9 og 10. Reguleringen av innleie er gjort i statsansatteloven §§ 11 og 12. Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) følger ellers av arbeidsmiljøloven §§ 14-12 a første og annet ledd, 14-12 b og 14-12 c.

Lovlig adgang til midlertidig ansettelse kan foretas dersom arbeidet er av «midlertidig karakter», jf. statsansatteloven § 9 første ledd a). Dette dekker blant annet tilfeller der ansettelse bare trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag. Tjenestemannsloven § 3 nr. 2 b) som ga hjemmel for midlertidig ansettelse dersom arbeidet ennå ikke var fast organisert og det var usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, er bortfalt.

En ny hjemmel for midlertidig ansettelse er tatt inn i statsansatteloven § 9 første ledd c) og gjelder praksisarbeid. Dette dekker fengselsbetjenter i pliktåret etter gjennomført utdanning og traineer i program for personer med funksjonsnedsettelse, jf. forskriften til statsansatteloven § 4. Videre er det som før adgang til midlertidig ansettelse for vikar, utdanningsstillinger og inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov.

Midlertidig ansatte skal fratreges stillingen ved utløpt kontraktsperiode, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet. Midlertidig ansatte som har vært ansatt i mer enn ett år har, også etter statsansatteloven, krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet, jf. § 17 fjerde ledd.

Midlertidig ansatte som har vært ansatt sammenhengende i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. Dette gjelder ikke ansatte i praksisarbeid, eller i åremåls- og utdanningsstillinger, jf. statsansatteloven § 9 tredje ledd. I vurderingen av om det er oppnådd fast ansettelse etter tre år, skal den siste stillingen legges til grunn. Dette innebærer at dersom den midlertidig ansatte først er vikar i ett år med hjemmel i statsansatteloven § 9 første ledd b), deretter er midlertidig ansatt ett år med hjemmel i statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a) og tilslutt i en åremålsstilling/utdanningsstilling eller i praksisarbeid, vil vedkommende likevel måtte fratreges stillingen når ansettelsesperioden er utløpt selv om den samlede ansettelsestiden er over tre år.

Dersom det har vært foretatt ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie, kan det avsies dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold, jf. statsansatteloven § 38.

Åremål som grunnlag for midlertidig ansettelse videreføres. Etter statsansatteloven kan departementene selv fastsette at øverste leder i en underliggende virksomhet skal anses på åremål, jf. statsansatteloven § 10 annet ledd. Vilket om at lederoppdragene må kreve at vedkommende i særlig

grad må evne og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering, videreføres ikke. Imidlertid kan åremål fortsatt ikke benyttes når virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er sælig viktig at lederen har en uavhengig stilling.

Nærmere regulering fremgår av forskrift til statsansatteloven § 5. Hjemmel for åremål for postdoktor videreføres med direkte hjemmel i statsansatteloven § 10 tredje ledd.

Utdanningsstillinger etter statsansatteloven § 9 første ledd bokstav d) er uttømmende oppregnet i forskrift til statsansatteloven § 5 tredje ledd.

## **7. Fortrinnsrett**

Den statlige ordningen med fortrinnsrett videreføres, dette gjelder både den interne fortrinnsretten og den eksterne som gjelder rett til ny ansettelse i staten.

Når det gjelder den interne fortrinnsretten, regulerer forskriften til statsansatteloven § 7 det nærmere innholdet av hva som anses som annen passende stilling. Bestemmelsen regulerer både hvilke stillinger som ikke kan regnes som anses passende stilling, jf. forskriften § 7 første ledd, og hvilke stillinger som ikke gir fortrinnsrett til annen passende stilling (intern fortrinnsrett), jf. forskriften § 7 annet ledd.

Når det gjelder den eksterne fortrinnsretten, reguleres dette av statsansatteloven § 24. Slik fortrinnsrett får man nå bare etter oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold. Det er et vilkår for å kunne hevde fortrinnsrett, at vedkommende har vært ansatt sammenhengende i minst tolv måneder de siste to årene, og har de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen. Dette betyr at det etter ny lov ikke lenger gis fortrinnsrett til annen statlig stilling etter oppsigelse på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangel. Fortrinnsretten gjelder fra oppsigelsestidspunktet inntil to år etter oppsigelsesfristens utløp.

Forskriften § 8 inneholder nærmere regler om ekstern fortrinnsrett.

Nytt i statsansatteloven er at det er ansettelsesmyndigheten i den enkelte statlige virksomhet som har ansvaret for å forvalte regelverket knyttet til ekstern fortrinnsrett. Det innebærer at KMD med virkning fra 1. juli 2017, ikke lenger skal ha tilsendt kopi av søknader fra arbeidssøkere som hevder fortrinnsrett til annen statlig stilling. Fra samme tidspunkt er Tilsetningsrådet for overtallige arbeidstakere i staten bortfalt, og det er derfor ikke lenger mulig å forelegge saker for dette rådet.

## **8. Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold**

Statsansatteloven § 19 har innført begrepet «virksomhetens forhold» som grunnlag for oppsigelse. Dette viderefører i stor grad de oppsigelsesgrunnene som fulgte av tjenestemannsloven § 10 nr.1. Dette innebærer at oppsigelse kan begrunnes i kutt i bevilgningene, eller at arbeidsoppgaver blir borte. Videre vil bortfall av finansiering knyttet til ekstern finansiering kunne gi grunnlag for oppsigelse. Nytt i statsansatteloven er at arbeidsgiver kan benytte oppsigelse dersom ansatte ikke har flytteplikt etter sin arbeidsavtale, eller overfor ansatte som ikke ønsker å flytte med ved geografisk flytting av virksomheten eller deler av en statlig virksomhet.

I forbindelse med oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold blir det innført en arbeidsrettslig saklighetsvurdering, der virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen vil påføre den statsansatte, skal vurderes. Saksbehandlingskravene skal som i dag følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. KMD viser til at det i proposisjonen er uttalt at: «Kjernen i saklighetskravet er at oppsigelsen foruten å være saklig begrunnet også må være tilstrekkelig saklig overfor den enkelte arbeidstaker.» De momenter som det legges vekt på er arbeidstakerens muligheter på arbeidsmarkedet, arbeidstakerens økonomiske situasjon, alder og ansettelsestid og sosiale forhold. Arbeidsgivers saklige behov for å beholde kompetanse er også legitimt å trekke inn i vurderingen. Interesseavveiningen skal også gjøres av klageorganet ved eventuell klage. Dersom oppsigelsessaken fremmes for domstolene skal denne interesseavveiningen ikke overprøves.

## **9. Oppsigelse på grunn av statsansattes forhold**

Statsansatteloven § 20 regulerer vilkårene for oppsigelse på grunn av den statsansattes forhold. Det er en videreføring av tjenestemannsloven § 10 nr. 2 a) og b), i ny lov § 20 første ledd a), b) og c).

Det innføres et nytt oppsigelsesgrunnlag i statsansatteloven § 20 d) for tilfeller der arbeidstakeren gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet de krav som må stilles til ansatte i staten, fordi de utøver offentligrettslig myndighet overfor borgerne og det stilles særlige krav til lojalitet, integritet, faglig uavhengighet og partipolitisk nøytralitet. Det vil svekke tilliten til statsforvaltningen dersom ansatte som gjentatte ganger krenker sine tjenesteplikter ikke kan

sies opp. Med dette siktes det til utilbørlig opptreden og adferd, eller forhold som gjelder varige og uløselige samarbeidsproblemer. Slike saker krever grundig og god dokumentasjon. Grove tilfeller av krenkelse av tjenesteplikter skal behandles etter reglene om avskjed.

#### **10. Andre tema**

KMD viser til at gjeldende rett videreføres når det gjelder virksomhetsoverdragelse i staten, og viser her til Personalmelding 2006-05 punkt 6 om at reglene om reservasjons- og valgrett ikke gjelder ved virksomhetsoverdragelse internt i statsforvaltningen.

I statstjenesten vil det som tidligere være hjemmel for å ilegge ordensstraff, jf. statsansatteloven § 25. Skriftlig advarsel gitt på grunnlag av arbeidsgivers styringsrett, vil ikke være ordensstraff.

Forbudet mot gaver i tjenesten mv. videreføres i statsansatteloven § 39.

#### **11. Evaluering av regelverket om midlertidig ansettelse**

Stortinget har bedt regjeringen evaluere regelverket for midlertidige ansettelser etter to år. Dette innebærer at statsetatene fra 1. juli 2017 må sikre dokumentasjon for bruken av midlertidig ansettelser, og finne egnede måter å registrere dette på. KMD vil komme tilbake med mer informasjon om dette.

Etter fullmakt

Gisle Norheim  
statens personaldirektør

Yvonne Larssen  
avdelingsdirektør

*Arbeidsgiverpolitisk avdeling, tlf. 22244801, eller e-post: statsansatteloven@kmd.dep.no.*