

MANDAT FOR UTVALG SOM SKAL FORETA EN GJENNOMGANG AV EMBETSMANNSORDNINGEN

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, sammenliknet 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) om 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 ordninger 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 hastvedtak ved suspensjon.
- Hvilke stillinger som i fremtiden eventuelt skal være embetsmenn. Dette skal vurderes både under forutsetning av 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 Domstolskommissjonen 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 Kommunal- 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.