

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
v/ Arbeidsgiverpolitisk avdeling  
Postboks 8112 Dep  
00320oslo

Postboks 1025 Sentrum, 0104 Oslo  
Telefon 21 02 34 00  
Besøksadresse Tullins gate 2  
Kontingentkonto 8380 08 68621  
Bankkonto annet 8380 08 68605  
post@forskerforbundet.no  
www.forskerforbundet.no  
Foretaksnr 971 422 505

Deres ref:

Vår ref: 166251/1

Vår dato: 08.05.2017

## **Høring- forslag til forskrift til lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)**

Det vises til høring på forslag til forskrift til lov om statens ansatte.

### **PROSESSEN:**

Departementets høringsbrev er datert 10.april 2017 og høringsfristen er satt til 22. mai 2017.

Ifølge utredningsinstruksen skal høringsfristen tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Det fremgår av instruksen at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Forskerforbundet er kritisk til prosessen.

Forskriften baserer seg på at det blir gitt hjemler i forslag til ny lov om statens ansatte, som ennå ikke er vedtatt av Stortinget, og hvor det foreløpig er lagt opp til behandling den 12. juni.

Prop. 94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte ble godkjent i statsråd den 5. april 2017. Forslaget til forskrifter til loven ble sendt ut i påskeuken. Begge deler midt i tariffoppgjøret, og det er besluttet at det ikke blir offentlig høring i komiteen som behandler lovforslaget, Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Lovforslaget og forslaget til forskrifter innebærer en vesentlig svekkelse av statsansattes rettigheter, hvilket igjen kan ha betydning for kvaliteten på utøvelsen av tjenestene. Lovforslaget og forskriftene er ikke i samsvar med Tjenestemannslovutvalgets forslag, slik det har blitt uttrykt for

Høringsfristen på forskriftene er likevel satt til minste minimum, og da er påsken inkludert.

Dette er ikke en forsvarlig prosess i en så viktig sak.

## NÆRMERE OM FORSLAGENE TIL FORSKRIFTER

### 3 BESTEMMELSER OM HELT ELLER DELVIS UNNTAK FRA LOVEN

#### Til punkt 3.2.2 Oppdrag som er eksternt finansierte.

I utkastet til forskrifter § 3 (2) videreføres unntaket fra reglene om ansettelse for statsansatt som skal utføre oppdrag som er eksternt finansierte, det vil si fra kvalifikasjonsprinsippet, fra offentlig kunngjøring av stillingen, og fra reglene om ansettelse.

Departementet begrunner forslaget med at oppdragsgiver noen ganger ønsker at bestemte personer skal utføre arbeidet, og at det i samarbeidsprosjekter kan være forutsatt at noen fra oppdragsgivers egen virksomhet skal delta i prosjektet e.l.

Det er mulig dette kan være situasjonen i enkelttilfeller, men Forskerforbundets inntrykk er at det stort sett ansettes utenom ordinær ansettelsesprosedyre ved ekstern finansiering.

Det har vært en sterk økning i antallet som er ansatt på eksternt finansierte oppdrag, siden forskriften ble vedtatt, og antallet er økende. Dette medfører at svært mange arbeidstakere blir unntatt fra ordinær ansettelsesprosedyre.

Det defineres ikke i forskriftsbestemmelsen når en finansiering er å anse som ekstern, men det gis noen uttalelser i høringsbrevet som legger opp til en svært vid og uklar forståelse av når et oppdrag er eksternt finansierte.

For å unngå at for mange blir unntatt fra ordinær ansettelsesprosedyre, bør forskriftsbestemmelsen enten ikke videreføres, eller dens rekkevidde bør innsnevres vesentlig.

Forskerforbundets oppfatning er at unntaksadgangen bør begrenses til tilfeller hvor oppdragsgiver klart har forutsatt at navngitte personer skal utføre oppdraget, og det er helt nødvendig at det er disse personene som utfører arbeidet. Videre bør det fremgå av bestemmelsen at all tilførsel av offentlige midler anses som intern finansiering, ikke bare overføring fra eget fagdepartement.

Departementet uttaler følgende: « *I utgangspunktet er disse arbeidstakerne midlertidig ansatt for å utføre et oppdrag, selv om oppdraget kan bli av lang varighet* ». Det er uklart hva departementet mener med dette. Økonomi er i seg selv ikke grunnlag for å tilsette midlertidig, og eksternt finansierte skal som hovedregel ansettes fast. Forskerforbundet legger til grunn at eksternt finansierte, som andre arbeidstakere, er å anse som fast tilsatt etter mer enn tre-års sammenhengende tilsetting, jf. lovutkastet § 9 (3), og også av den grunn har ekstern fortrinnsrett i medhold av § 7 i forskriften.

### 5. ÅREMÅLSSTILLING OG UTDANNINGSSTILLINGER

#### Til punkt 5.3 Ansettelse i utdanningsstilling

Departementet er noe i tvil om det fremdeles er behov for at det enkelte departement gis myndighet til å gi nærmere regler om varighet, arbeidets omfang og innhold i stillingene og om adgangen til å forlenge ansettelsesforholdet, jf. gjeldende forskrift § 7 nr. 3 bokstav D.

Forskerforbundet mener at det er behov for en slik bestemmelse, for å sikre at stillingenes innhold og vilkår blir mest mulig likeartede. Forskerforbundet går ut fra at det er fagdepartementet som gis slik myndighet.

#### **Til punkt 5.4 Ansettelse på åremål i postdoktorstillinger**

Departementet foreslår at forskrift av 31. januar 2006 nr. 102 om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat skal gjelde tilsvarende for stillinger utenfor universitets- og høyskolelovens område.

Forskerforbundet mener det er behov for at forskriften skal gjelde tilsvarende utenfor universitets- og høyskolelovens område. Vi mener at dette også bør fastsettes i arbeidsmiljøloven, eventuelt i forskrift til denne, slik at tilsvarende bestemmelser blir gjeldende for privat sektor, for sykehusene og for private forskningsinstitutter. I dag er det slik at dette må reguleres i tariffavtale, for å unngå at denne gruppen gis dårligere vilkår enn de som er ansatt i staten.

#### **Til punkt 5.5 Statsansatt som overtar en annen stilling for et avgrenset tidsrom**

Forslag til forskrift § 5 syvende ledd som viderefører § 3 nr. 4 i gjeldende forskrift, fastslår at det ikke regnes som en åremålsstilling når en tjenestemann for et begrenset tidsrom overtar en annen tjenestestilling forbeholdt virksomhetens tjenestemenn og vedkommende permitteres fra sin faste stilling med rett til å overta den igjen.

Forskerforbundet mener at bestemmelsen er klargjørende, og at den bør videreføres.

### **6 NÆRMERE REGLER OM ANNEN PASSENDE STILLING**

#### **Til punkt 6.1 Innledning**

Hjemmel for å gi nærmere forskrifter om hva som skal regnes som «annen passende stilling» er gitt i utkast til lov §§ 19, tredje ledd og 20 tredje ledd.

Det er ingen slik hjemmel i arbeidsmiljøloven og en slik hjemmel er heller ikke foreslått av Tjenestemannslovutvalget (Tjenestemannslovutvalgets forslag til bestemmelse om oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold, § 14).

Arbeidsgiver har plikt til å undersøke om det finnes andre passende stillinger for arbeidstaker før denne sies opp. Dette er en del av saklighetsvurderingen ved oppsigelse.

Departementets høringsforslag til forskrift, § 6, begrenser denne saklighetsvurderingen vesentlig, og medfører et redusert stillingsvern, spesielt for vitenskapelig ansatte i statlig sektor.

Etter arbeidsmiljøloven er rekkevidden av plikten til å tilby «annet passende arbeid» gjenstand for en helhetsvurdering, hvor forutsetningen er at arbeidstakeren må være kvalifisert for arbeidsoppgaven. Utgangspunktet også her er at det arbeidet som tilbys, både innholds- og lønnsmessig må være mest mulig likt det arbeidstakeren hadde, men dette er gjenstand for en helhetsvurdering og det oppstilles ikke

detaljerte regler som begrenser saklighetsvurderingen, slik det gjøres i forslaget til forskrift om statens ansatte.

Forskerforbundet mener at «annen passende stilling» ikke bør reguleres og at arbeidsmiljølovens praksis bør legges til grunn. Departementets forslag, slik det foreligger, medfører at statlig ansatte får et dårligere stillingsvern enn ansatte i privat og kommunal sektor.

### **Til punkt 6.2 Stillinger som ikke regnes som «annen passende stilling»**

I forslaget til forskrift § 6 (1) fastsettes det hvilke stillinger som ikke regnes som annen passende stilling.

Etter punkt c) unntas åremålsstilling.

Det fremgår av punkt 5.1 i høringsnotatet at det er behov for å utrede åremål nærmere, og det foreslås at gjeldende rett videreføres inntil slik utredning er gjennomført. Åremål er i dag ikke unntatt, og en forskriftsendring bør derfor avventes til utredningen er gjennomført.

Forskerforbundet mener at punkt c) bør utgå.

Etter punkt f) i dette forslaget unntas «*stilling som er høyere (rangert) enn den vedkommende må fratre*».

Høyere rangert er et uklart kriterium. Det kan være vanskelig å finne formelle kriterier på at den ene stillingen er høyere rangert enn den andre, bortsett fra i forhold til lønnsrammer og lønsspenn. Statens lønssystem er imidlertid i ferd med å bli endret, slik at heller ikke lønn vil være et egnet som kriterium på sikt.» Høyere rangert» er dessuten en type vurdering som lett kan bli basert på synsing og lite etterprøvbare kriterier.

Forskerforbundets oppfatning er at punkt f) bør utgå.

Etter punkt h) unntas «*stilling som professor, dosent, førsteamanuensis eller førstelektor, medmindre arbeidstakeren allerede er i en slik stilling*».

Dette punktet begrenser stillingsvernet vesentlig for vitenskapelig ansatte. Selv om den ansatte som er i ferd med å bli sagt opp, er godt kvalifisert for stillingen, tidligere har hatt stilling som professor, førsteamanuensis etc., men på oppsigelsestidspunktet innehar for eksempel stilling som dekan eller forsker (med professorkompetanse), så skal den ansatte sies opp i stedet for å få tilbud om den ledige stillingen. Dette kan dreie seg om ansatte med mange års erfaring i vitenskapelige stillinger.

Forskerforbundet mener at punkt f) i forslaget bør utgå.

## **7 NÆRMERE REGLER OM FORTRINNSRETT**

### **Til punkt 7. 1 Innledning**

Departementet foreslår nærmere regler om fortrinnsrett til ny ansettelse i staten i forslaget til forskrift § 7.

Departementet mener det er behov for forenkling og for at ny forskrift bør gjøres mer presis enn den gjeldende, ved at deler av forvaltningspraksis reguleres i forskrift. Det uttales at» *Dette ikke blir minst viktig når virksomhetene selv får fullt ansvar for å følge regelverket, ved at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres*»

Flere av kriteriene som benyttes i forskriften er skjønnsmessige og uklare, og blir derfor ikke lette å håndtere for virksomheten.

Forslaget går lenger i å begrense fortrinnsretten enn det som fremgår av gjeldende forskrift § 7.

Først fjernes overtallighetsrådet, og så benyttes dette som et argument for å snevre inn fortrinnsretten.

På bakgrunn av endringene i proposisjonen til ny lov om statens ansatte og forslaget til forskrifter blir det liten realitet i den eksterne fortrinnsretten, spesielt for vitenskapelig ansatte.

Forslaget til endringer i ansettelsesordningen og bortfall av overtallighetsrådet medfører at det blir arbeidsgiver i den enkelte virksomhet som avgjør om det skal tilsettes en overtallig fra en annen virksomhet. I tillegg kommer forslaget til forskrifter som blant annet ikke gir fortrinnsrett til undervisnings- og forskerstilling ved universitet eller høyskole.

Forskerforbundet støtter ikke forslaget.

### **Punkt 7.2.1 Unntaket for midlertidig tilsatte**

Departementet foreslår at midlertidig ansatte ikke skal kunne hevde fortrinnsrett til ansettelse i staten eller til utvidet stilling.

Forskerforbundet forutsetter at midlertidig ansatte som har oppnådd stillingsvern som fast ansatt, omfattes.

### **Punkt 7.2.2 Unntak for ansatte i bistillinger m.m.**

Det fremgår av forslaget § 7 (4) at fortrinnsrett for deltidstilsatte ikke gjelder for ansatte i bistillinger.

Forskerforbundet har ingen innvendinger til dette, i og med at ansatte i bistilling som hovedregel har et ansettelsesforhold i hel stilling hos annen arbeidsgiver.

Departementet stiller spørsmål ved om timelærere og deltidsansatte i universitets- og høyskolesektoren, skal unntas fra ny lov § 13 om fortrinnsrett for deltidsansatte. Det anføres at ansatte i stillinger som timelærere som hovedregel har sin stilling i praksisfeltet.

Mange av disse har ikke et ansettelsesforhold, slik tilfellet er for bistillinger. Forskerforbundet mener derfor at timelærere og deltidsansatte i universitets- og høyskolesektoren skal være omfattet av ny lov § 13 om fortrinnsrett for deltidsansatte.

### **Til punkt 7.3. Stillinger som det ikke kan hevdes fortrinnsrett til**

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om det er behov for flere unntak fra fortrinnsretten.

Forskerforbundet kan ikke se at det er behov for flere unntak. Det er for mange unntak allerede, hvilket medfører at den eksterne fortrinnsretten er i ferd med å bli uten realitet.

#### **Til punkt 7.3.4 Midlertidige stillinger**

Ifølge departementets forslag vil det ikke kunne hevdes fortrinnsrett til åremåls- eller utdanningsstilling, eller til stilling som trainee. Til andre midlertidige stillinger vil det kunne hevdes fortrinnsrett.

Forskerforbundet har ingen innvendinger til at utdanningsstilling eller stilling som trainee unntas.

Det fremgår av punkt 5.1 i høringsnotatet at det er behov for å utrede åremål nærmere, og det foreslås at gjeldende rett videreføres inntil slik utredning er gjennomført. Åremål er etter gjeldende rett ikke unntatt fra fortrinnsretten, og forskriftendring bør derfor avventes til utredningen er gjennomført.

Forskerforbundet mener at punkt 7 e) åremålsstilling, bør utgå.

#### **Til punkt 7.3.5 Stillingenes innhold**

I forslaget til forskrift § 7 h) unntas «*stilling som er høyere (rangert) enn den tidligere stillingen*».

Unntaket har samme formulering som unntaket fra «annen passende stilling» i forslaget til forskrift § 6 h). Det vises her til kommentarene til punkt 6.2.

Departementet begrunner detaljeringsgraden i forskriften med at det kan være hensiktsmessig med en klargjøring i forskrift fordi statlige virksomheter i fremtiden fullt ut skal ha ansvar for å vurdere ansettelse av søkere fra andre virksomheter, som hevder fortrinnsrett til ledig stilling.

Forskerforbundets oppfatning er at kriteriet ikke er klargjørende med hensyn til den ansattes rettigheter, og kriteriet gjør det heller ikke enklere for virksomheten å vurdere en mulig fortrinnsrett.

Forskerforbundet er bekymret for at dette kriteriet vil medføre økt konfliktnivå på arbeidsplassen og flere rettslige prosesser.

Forskerforbundet mener at forslaget til forskrift § 7 h) bør utgå.

#### **Til punkt 7.3.7 Stillinger i universitets- og høyskolesektoren**

Etter forslaget til forskrift § 7 k) kan det ikke hevdes fortrinnsrett til undervisnings- og forskerstilling ved universitet eller høyskole.

Det er uklart hva departementet mener med undervisnings- og forskerstillinger. Departementet viser kun til omtalen under punkt 6 i høringsnotatet og uttaler at de samme argumentene gjør seg gjeldende. Det spesifiseres imidlertid ikke i

forskriftsteksten hvilke stillinger dette gjelder, slik det er gjort for tilsvarende unntak fra «annen passende stilling» i forskriftens § 6. Gjelder unntaket bare kombinerte stillinger, eller gjelder det også rene undervisnings- og rene forskerstillinger? Hvis det siste er tilfelle, så er det ingenting igjen av fortrinnsretten for vitenskapelig ansatte.

I høringsnotatet er unntaket begrunnet med ønsket om å opprettholde og øke kvaliteten på norsk forskning og utdanning, og at det derfor er nødvendig med åpen konkurranse om vitenskapelige stillinger, og at ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger foretas etter en bred utlysning med påfølgende sakkyndig bedømmelse og vurdering.

Når en statsansatt blir ansatt på bakgrunn av ekstern fortrinnsrett, så har stillingen vært utlyst og vedkommende har blitt bedømt kvalifisert av sakkyndig komite.

Forskerforbundets oppfatning er at forslaget svekker rettighetene ved oppsigelse for ansatte som er kvalifisert for en undervisnings og forskerstilling.

Forskerforbundet støtter ikke forslaget. Forskriftens § 7 k) bør utgå.

### **Til punkt 7.5 Fortrinnsrett ved flytteplikt.**

Gjeldende forskrift § 7 nr. 6 om fortrinnsrett ved fritak fra flytteplikt, er foreslått opphevet.

Departementet begrunner dette med at det ikke er nødvendig med fritak fra flytteplikt i og med at flytteplikten er foreslått opphevet.

I proposisjonen er det forhold at virksomheten flytter ut over pendleravstand, ansett for å være et forhold som kan gi arbeidsgiver grunn til oppsigelse.

Hvis virksomheten sier opp den ansatte vil vedkommende ha fortrinnsrett etter de vanlige bestemmelsene. Men hva hvis arbeidsgiver ikke ønsker å si opp arbeidstaker? Hvis den statsansatte blir tvunget til å si opp selv, har vedkommende da fortrinnsrett? Dette går ikke klart frem hverken av proposisjonen til lov om statens ansatte eller av høringsnotatet til forskriften.

Forskerforbundet mener at ansatte som ikke flytter med, må ha en fortrinnsrett uavhengig av om vedkommende blir sagt opp eller ikke, og at dette bør fastsettes i forskrift.

## **8 SØKERE MED FUNKSJONSNEDESETTELSE**

### **Til punkt 8.3.3 Ansettelse**

Departementet foreslår at hvis søker med funksjonsnedsettelse skal kunne foretrekkes ved ansettelsen, må søkerens kvalifikasjoner for stillingen være tilnærmet like gode som kvalifikasjonene til andre søkere, herunder den best kvalifiserte. Bestemmelsen åpner for bruk av moderat kvotering, men ikke radikal kvotering som i dag.

Dette er en svekkelse av funksjonshemmedes rett til stilling.

Forskerforbundet mener at gjeldende bestemmelse, som innebærer radikal kvotering er nødvendig, og bør opprettholdes av hensyn til et inkluderende arbeidsliv.

## **9 BEREGNING AV ANSETTELSESTID OG SAMMENHENGENDE ANSETTELSESTID**

### **Til punkt 9.1 innledning**

Det fremgår her at departementet vurderer det som fornuftig med bestemmelser om ansettelsestid som et stykke på vei er de samme som nå gjelder for tjenestetid.

Dette innebærer at beregningen skjer på en måte som gir statsansatte et svekket vern i forhold til privat og kommunal sektor. Det er også i strid med Tjenestemannslovutvalgets forslag.

Forskerforbundet støtter ikke forslaget.

### **Til punkt 9.2 Beregning av ansettelsestid**

I staten medregnes bare faktisk tjeneste ved beregning av tjenestetid. Dette i motsetning til ordningen etter arbeidsmiljøloven, hvor fravær ikke skal komme til fradrag i den formelle ansettelsestiden. Tjenestemannslovutvalget uttalte på side 159 i sin rapport at «*Hensynet til konsekvens tilsier at det samme må gjelde for staten*».

Departementet vurderer en fullstendig endring til arbeidsmiljølovens system som et for stort brudd med den beregning av ansettelsestid som nå benyttes i staten.

Forskerforbundet mener at det ikke skal gjøres fradrag for fravær ved beregning av tjenestetid, fordi dette medfører at de midlertidige tilsettingene blir av lengre varighet. Fradrag for sykefravær harmonerer dessuten dårlig med et inkluderende arbeidsliv. Det kan heller ikke ses noen grunn til at beregningen av tjenestetiden i statlig sektor skal være annerledes enn beregningen i privat og kommunal sektor. Fradrag i tjenestetiden reduserer betydningen av endringen fra en fire- til tre-årsregel for fast tilsetting.

### **Til punkt 9.4. Særlig om stipendiatstillinger**

Departementet foreslår at det ved direkte overgang fra stilling som stipendiat til annen stilling, skal medregnes ett års ansettelsestid.

Departementet begrunner dette med et ønske om å gjøre det lettere for personer som har gjennomført en åremålsperiode i en stipendiatstilling, å få en kortvarig midlertidig ansettelse etter doktorgradsavleggelsen, uten at dette skal føre til fast ansettelse. Departementet finner det uheldig om dette skulle føre til fast ansettelse i vitenskapelige stillinger fordi disse da blir besatt uten alminnelig konkurranse og uten at den best kvalifiserte blir tilsatt.

I og med at kun ett års ansettelsestid skal medregnes, kan den «kortvarige» perioden bli opp til to år.

Tilsvarende argumentasjon som departementet anvender når det gjelder stipendiater, vil gjelde ved all midlertidighet. I alle tilfeller hvor en midlertidig opparbeider seg rett til fast ansettelse, vil dette kunne innebære et unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. For den midlertidige vil det selvsagt alltid være bedre å få



en forlengelse enn å være uten arbeid, men konsekvensene av en slik regel innebærer at det blir flere langvarige midlertidige ansettelse, hvilket ikke har vært ønskelig.

Forskerforbundet mener at hele stipendiatperioden må regnes med for å få ned de lange midlertidige tilsettingene.

## **11 BESTEMMELSER I GJELDENE FORSKRIFT TIL TJENESTEMANNLOVEN SOM IKKE VIDEREFØRE**

### **Til punkt 11. 4 Andre bestemmelser**

Gjeldende bestemmelse i forskrift § 2 nr. 3 som blant annet fastsetter at vikarer i vitenskapelig stilling, plikter å fratruke uten oppsigelse når stillingens faste innehaver inntreier i stillingen, selv om vikariatet har vart mer enn 4 år, forslås opphevet. Departementet uttaler at det ikke er stort behov for et slikt unntak, og at hensynet til vikaren bør veie tungt.

Forskerforbundet er enig i at forskriftsbestemmelsen oppheves.

Departementet uttaler imidlertid i proposisjonen på s. 66 at det er behov for en slik bestemmelse i en del tilfeller, og at dette kan reguleres i universitets- og høyskoleloven.

En bestemmelse om dette, enten det reguleres i lov eller forskrift, vil ikke bidra til å redusere de lange midlertidige tilsettingene.

Gjeldende forskrift § 2 nr. 4 første punktum om eksternt finansiert oppdragstaker, hvor bortfall av midler likestilles med bortfall av arbeid etter tjenestemannslovens § 10 nr. 1, foreslås opphevet. Departementet begrunner dette med at disse kan sies opp etter § 19 i forslaget til ny lov om statens ansatte, og at det således ikke er behov for forskriftsbestemmelsen.

Eksternt finansierte vil derfor, til tross for opphevelsen av forskriften, fortsatt ha et svakt stillingsvern. Forskerforbundet er opptatt av å bedre stillingsvernet for ansatte på eksternt finansiering, som etter hvert utgjør mange arbeidstakere. Dette kan gjøres ved begrense adgangen til oppsigelse, for eksempel ved å definere all offentlig finansiering som intern finansiering, ikke bare finansieringen fra eget fagdepartement, se foran under punkt 3.2.2 Oppdrag som er eksternt finansiert.

Med vennlig hilsen  
Forskerforbundet



Petter Aaslestad  
Leder



Hilde Gunn Avløyp  
Generalsekretær