



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO



Deres ref.
201005790-/AT

Vår ref.
10/4148-

Dato
17.02.2011

Høring – tiltak for å redusere antall midlertidige tilsetninger i universitets- og høyskolesektoren

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 19. november 2010, vedlagt rapport fra en arbeidsgruppe om bruk av midlertidig tilsetning i universitets- og høyskolesektoren. Vi har følgende merknader til høringen:

FAD har merket seg at arbeidsgruppen i stor utstrekning omtaler tjenestemannsloven og forskriften til denne loven, dvs. regelverk som forvaltes av FAD. Arbeidsgruppen fremmer også forslag om mulige endringer av dette regelverket, eventuelt forslag om at deler av dette regelverket vurderes på nytt.

Innledningsvis kan det generelt sies at FAD ønsker et regelverk som er relevant, oppdatert og tilpasset dagens behov i de forskjellige statlige sektorer.

Rapporten omtaler regelverket ved å beskrive dagens rettstilstand på området. På enkelte punkter er imidlertid beskrivelsen mangelfull eller upresis, til dels også feilaktig. Nedenfor vil vi i punkt 1 omtale nærmere beskrivelsen av regelverket. I punkt 2 vil vi komme med generelle merknader til innholdet i rapporten og forslagene som er tatt inn der.

1. Spesielle merknader til innholdet i rapporten.

Når man skal vurdere gjeldende regelverk, er det viktig at man legger en korrekt forståelse av dette til grunn. Vi vil derfor knytte noen kommentarer til fremstillingen i

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO
postmottak@fad.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51
akh@fad.dep.no

rapporten i dette punktet.

I rapportens pkt. 2.5 sies det at i "tilfeller hvor opphør krever oppsigelse fra arbeidsgiver, har den midlertidige arbeidstakeren i realiteten oppsigelsesvern på linje med fast personale". Som det fremgår av den videre fremstillingen i punktet, gjelder dette ikke ubetinget, men avhenger bl.a. av den midlertidiges tjenestetid. Det er også begrensede rettigheter knyttet til fortrinnsrett til ny stilling for midlertidige, jf. § 7 nr. 2 i forskriften til tjenestemannsloven.

Det vises videre i samme punkt til saklighetskravet knyttet til oppsigelse etter arbeidsmiljøloven, som nå er lovfestet i § 15-7 annet ledd, og som er knyttet til bestemte oppsigelsesvilkår. Tjenestemannslovens system avviker noe fra dette, bl.a. ved at saklighet i denne lovens § 9 knytter seg til oppsigelsesgrunnene (saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold). Ellers vil naturligvis det generelle saklighetskrav innenfor forvaltningsretten komme til anvendelse. I tillegg inneholder tjenestemannsloven i § 13 nr. 1 regler om arbeidsgivers omplasseringsplikt før oppsigelse. Det er denne bestemmelsen som danner en viss parallell til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven som det er vist til, men den er ikke helt identisk, hverken med hensyn til oppsigelsesgrunner eller krav til tjenestetid. Begrunnelsen for innføring av en egen bestemmelse om omplasseringsplikt i tjenestemannsloven av 1983, er gitt en omfattende omtale i Ot.prp. nr. 72 (1981-82) side 26-28. Denne omplasseringsplikten benevnes vanligvis som "intern fortrinnsrett" innen tjenestemannsretten. Senest er dette nevnt i Ot.prp. nr. 67 (2004-2005) side 61. Fremstillingen i rapportens pkt. 2.5 er derfor misvisende. Tilsvarende gjelder innledningen i pkt. 4.3.

Det samme gjelder omtalen i pkt. 3.1 knyttet til § 2 nr. 4 i forskriften til tjenestemannsloven. Korrekt henvisning ville her ha vært til § 7 nr. 2 bokstav b i forskriften, hvor "midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert" er unntatt fra fortrinnsrett etter tjenestemannsloven § 13. Det vil si at denne gruppen tjenestemenn ikke omfattes hverken av bestemmelsen om arbeidsgivers omplasseringsplikt ("intern fortrinnsrett", omtalt som "saklighetskravet" i rapportens pkt. 3.1.) eller fortrinnsretten til ny stilling i staten ("ekstern fortrinnsrett"). Disse tjenestemennene vil imidlertid ha oppnådd sterkt stillingsvern når tjenesten overstiger fire år, og det er således etter dette tidspunkt ikke lenger noen realitet i betegnelsen "midlertidig tilsatt" i denne forbindelse, selv om bruken av uttrykket kan gi et uformelt forvarsel om mulig fremtidig bortfall av arbeid. Omtalen i rapporten er således ikke korrekt på dette punkt.

Tjenestemannsrettens ordning med betegnelsen "fortrinnsrett" både om arbeidsgivers omplasseringsplikt før oppsigelse og retten til ny stilling i hele statsforvaltningen etter oppsigelse, har ført til muligheten for delvis felles regelverk for disse to situasjonene, bl.a. med hensyn til definisjonen av "passende stilling", se tjenestemannsloven § 13 og forskriftens § 7.

I rapportens pkt. 3.3 a omtales bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd, hvor det er sagt at arbeidsgiver minst én gang per år skal drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i samme ledd med de tillitsvalgte. Det er korrekt at bestemmelsen naturlig nok ikke gjelder i staten, da bestemmelsene om midlertidig tilsetning i § 14-9 heller ikke gjelder i staten. Imidlertid fastsetter hovedavtalen i staten § 12 nr. 2, at saker som arbeidsgiver eller virksomhetens tillitsvalgte mener har betydning for de tilsattes arbeidssituasjon, skal drøftes mellom partene dersom en av partene krever det. I staten har således tillitsvalgte bedre rettigheter enn det som følger direkte av arbeidsmiljøloven.

I rapportens pkt. 3.5 omtales tjenestemannslovens regulering av midlertidig tilsetning, spesielt hjemlene for midlertidig tilsetning i lovens § 3 nr. 2 bokstavene a og b. Fremstillingen her blir for knapp og sammenligningen med arbeidsmiljøloven blir ikke dekkende, da begrunnelsen for adgangen til midlertidig tilsetning i staten er mer omfattende enn det som nevnes. Spesielt i tilknytning til dette punktet i rapporten kan nevnes behovet for midlertidige i omstillingssituasjoner i staten grunnet politiske vedtak og budsjettssystemet (Stortingets bevilgninger). Det sistnevnte medfører bl.a. at statlige virksomheter kan bli tildelt midler for i en periode å utføre bestemte oppgaver. Oppgavene vil ikke nødvendigvis medføre at det ville ha vært adgang til midlertidig tilsetning etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a. Slike bevilgninger, som kan vise seg å bli relativt kortvarige, tilsier at det er adgang til å tilsette tjenestemenn for den perioden arbeidet skal utføres. Vi vil komme nærmere tilbake til dette nedenfor.

Pkt. 3.6 i rapporten omtaler begrepet ”eksternt finansiert” som benyttes i §§ 2 nr. 4, 7 nr. 2 bokstav b og 11 nr. 3 i forskrift til tjenestemannsloven. Det er korrekt at det ikke er laget en bestemt definisjon av begrepet. Årsaken til dette er at det har vist seg svært vanskelig å finne en dekkende definisjon for de forskjellige tilfellene som kan oppstå i praksis. Som nevnt i rapporten er det en begrenset omtale i Kongelig resolusjon av 15. desember 1995 (fremmet av det daværende Administrasjonsdepartementet). Imidlertid ble det gitt en nærmere omtale av begrepet i brev fra det daværende Planleggings- og samordningsdepartementet av 31. januar 1997. Det sentrale innholdet i dette brevet er gjengitt i en kommentarutgave til tjenestemannsloven, Bjørnaraa, Gaard og Selmer: Norsk tjenestemannsrett, side 792-4.

I tilknytning til rapportens pkt. 3.7, viser vi til at forslag om en presisering av § 2 nr. 3 i forskrift til tjenestemannsloven ble sendt på alminnelig høring 28. juni 2010. Kunnskapsdepartementet sluttet seg til FADs forslag i brev av 30. august 2010.

Når det gjelder rapportens pkt. 3.8, vil vi vise til at § 5b i forskrift til tjenestemannsloven gir adgang til midlertidig tilsetning i bistilling inntil 20 prosent av full stilling for undervisnings- og forskerstilling ved universitet eller høyskole. En slik særbestemmelse i forskriften kan ikke defineres som åremålsstilling etter tjenestemannslovens regler, da bestemmelser om slike stillinger er fastsatt i forskriftens § 3.

I rapportens pkt. 3.10 omtales "fire års-regelen" som fremgår av tjenestemannsloven § 10 og lovens forarbeider. Rapporten beskriver det her som et problem, at man ved beregning av sammenhengende tjenestetid skal legge sammen tidligere tjenestetid som i utgangspunktet har vært unntatt fra tjenestetidsberegning med annen, etterfølgende tjenestetid. Dette blir bl.a. aktuelt i tilfelle hvor en tjenestemann har vært stipendiat (dvs. vært tilsatt i en utdanningsstilling) og deretter går direkte over i en annen type midlertidig stilling, for eksempel vikariat. Når den totale, midlertidige og sammenhengende, tjenestetiden overstiger fire år, får tjenestemannen stillingsvern som fast tilsatt.

FAD har avslått et ønske om å fastsette i forskrift en bestemmelse som hindrer at tjenestetiden skal legges sammen i slike tilfelle. Dette skyldes både prinsipielle synspunkter og mangel på en klar lovhjemmel for dette. Imidlertid aksepterer FAD at den enkelte statlige virksomhet (universitet eller høyskole), i sitt eget personalreglement tar inn en bestemmelse som regulerer dette. Slik bestemmelse er følgelig ikke til hinder for stadfestelse av et personalreglement. Høgskolen i Akershus har allerede en slik bestemmelse i sitt stadfestede personalreglement. FAD anser dette som en god løsning, da et personalreglement skal forhandles mellom den enkelte virksomhets administrasjon og de tjenestemannsorganisasjoner der som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. På denne måten får organisasjonene en stor grad av medbestemmelse i et viktig spørsmål for tjenestemennene.

I rapportens pkt. 5.3 og 5.4 bokstav a foreslås tiltak som krever endringer i lov eller forskrift. Vi har merket oss at dette i all hovedsak gjelder regelverk som forvaltes av FAD, og bare i minimal utstrekning regelverk som forvaltes av Kunnskapsdepartementet. Forslagene er omtalt i tilknytning til de enkelte punkter ovenfor og mer generelt nedenfor.

2. Generelle merknader til innholdet i rapporten.

På bakgrunn av rapportens beskrivelser av praksis knyttet til midlertidig tilsetting i universitets- og høyskolesektoren, finner FAD grunn til å minne om det klare utgangspunktet i norsk arbeidsliv, inkludert statlig sektor, nemlig at fast tilsetting skal være hovedregelen. Det er bare i bestemte stillinger eller dersom bestemte vilkår er oppfylt, at man kan benytte midlertidig tilsetting. Det er ikke tvil om at det er et høyt antall midlertidig tilsatte i universitets- og høyskolesektoren. Det må være opp til Kunnskapsdepartementet og den enkelte virksomhet å gå grundig gjennom bruken av midlertidig tilsetting for å avklare om det er behov for en så stor andel midlertidige.

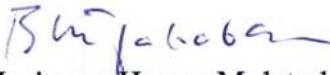
Det må være en selvfølge at statlige virksomheter ikke benytter ulovlig midlertidig tilsetting. FAD har i lang tid understreket overfor statlige virksomheter at bruken av midlertidig tilsetting skal begrenses. En adgang til midlertidig tilsetting betyr ikke at virksomheten må eller skal tilsette tjenestemannen midlertidig.

FAD arbeider ikke for tiden med en revisjon av tjenestemannsloven. I samarbeid med hovedsammenslutningene i staten har man tatt det standpunkt at loven fungerer tilfredsstillende. Tjenestemannsloven er også basert på en avveining av forskjellige behov, slik at statens tjenestemenn på enkelte områder kan sies å ha bedre rettigheter enn arbeidstakere i det øvrige arbeidsliv, samtidig som statens særpreg og statlige virksomheters spesielle funksjoner i samfunnet, på enkelte områder tilsier at virksomheten for eksempel kan ha behov for en noe større adgang til midlertidig tilsetning enn ellers i arbeidslivet. Denne avveiningen eller "balansen" er komplisert å endre, og kan ha store ringvirkninger, da regelverket i stor utstrekning henger sammen.

I den grad enkelte bestemmelser, for eksempel i forskriften til tjenestemannsloven, utelukkende kan sies å ha betydning for universitets- og høyskolesektoren, er det selvfølgelig mulig å vurdere disse nærmere etter innspill og uttalelse fra Kunnskapsdepartementet. Vi vil imidlertid minne om at slike særbestemmelser også enkelte ganger benyttes i andre virksomheter. Det er behov for åremåls- og utdanningsstillinger, og det utføres forskningsoppdrag, også utenfor universitets- og høyskolesektoren. FAD må, som forvalter av sentralt regelverk, også ta dette i betraktning når ønsker om endringer av regelverket fremsettes.

Avslutningsvis kan det sies at FAD naturligvis gjerne mottar innspill knyttet til det regelverk departementet forvalter. Det er imidlertid FADs oppgave, som regelverksforvalter, å se lover, forskrifter m.m. i et samlet perspektiv, for hele statsforvaltningen. Dette gjelder ikke minst en bestemmelse som tjenestemannsloven § 3 nr. 2, som inneholder de viktigste hjemlene for midlertidig tilsetning i staten, og som ikke er spesielt rettet mot en bestemt sektor.

Med hilsen


for Marianne Hauan Molstad (e.f.)
avdelingsdirektør


for Anne Kristine Hage
rådgiver