

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep.  
0032 Oslo

## Høringsuttalelse - forslag til ny tjenestemannslov - statsansattloven

Norges Teknisk-Naturvitenskapelige universitet (NTNU) viser til Kommunal – og moderniseringsdepartementets (departementet) brev med tilhørende høringsnotat av 1. april 2016, hvor departementet ber om innspill til forslag til ny lov om statens ansatte. Forslaget bygger i det vesentlige på Tjenestemannslovutvalgets rapport av 18. desember 2015, men med en del endringer.

### 1. Generelle merknader

NTNU ser i all hovedsak positivt på forslaget til ny tjenestemannslov, hvor blant annet hensikten er å forenkle regelverket og gjøre dette mer brukervennlig. NTNU er enige i flere av de grep som er tatt med forslag til ny lov om statens ansatte: En mer oversiktlig lov, et enklere og mer tilgjengelig språk, struktur med inndeling i flere kapitler, fjerning av skillet mellom sterkt og svakt stillingsvern, og lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet i det offentlige.

Samtidig er det viktig å understreke at UH-sektoren har særskilte behov og at gjeldende rett langt på vei har reflektert sektorens behov. Universitetet ser nå at de delvise grepene som er tatt for å harmonisere regelverket med arbeidsmiljøloven, også medfører at en del av særreguleringene for universitets – og høgskolesektoren ikke videreføres.

NTNU har vurdert lovforslaget særlig med hensyn til:

- Om lovforslaget vanskeliggjør at NTNU kan utføre sitt samfunnsoppdrag som et internasjonalt fremragende universitet.
- Om lovforslaget har en form og et innhold som gjør loven enkel å anvende, virker konfliktreducerende, samt ikke medfører unødvendig ressursbruk ved praktisering av lovens regler.

NTNU vil innledningsvis peke på enkelte vesentlige utfordringer:

---

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	Saksbehandler
7491 Trondheim	E-post: postmottak@adm.ntnu.no	Høgskoleringen 1, Hovedbygningen	+47 73 59 80 11	Åshild Margrethe Revhaug
	<a href="http://www.ntnu.no">http://www.ntnu.no</a>		<b>Telefaks</b> +47 73 59 80 90	Tlf: +47 909 78 583

All korrespondanse som inngår i saksbehandling skal adresseres til saksbehandleren ved NTNU og ikke direkte til enkeltpersoner. Ved henvendelse vennligst oppgi referanse.

1. Kvalifikasjonsprinsippet og lovfesting. Prinsippet er meget sentralt for universitets- og høyskolesektoren. Samtidig byr prinsippet på utfordringer, med hensyn til tidkrevende rekrutteringsprosesser i staten. Her er det fortsatt behov for unntak, slik det følger av gjeldende rett.
2. Fortrinnsrett til passende stilling og ved deltid. Det er viktig å balansere virksomhetens (universitetets) behov og den enkelte arbeidstakers behov. Fortrinnsretten kan støte an til kvalifikasjonsprinsippet. NTNU mener at det ikke kan gis fortrinnsrett til førstelektor og førsteamanuensis, samt dosent og professorstillinger for arbeidstakere som ikke allerede innehar en slik stilling. Kvalifikasjonsprinsippet må stå særlig sterkt for høyere akademiske stillinger. NTNU anser videre at fortrinnsretten heller ikke kan hevdes til forsknings- og undervisningsstillinger ved deltidsarbeid ved universitetet.
3. Ikke videreføring av unntak knyttet til eksterntfinansiert virksomhet. En stadig større andel av forskningen ved universitetene finansieres utenfor Stortingets bevilgning. Den eksternt finansierte aktiviteten påvirkes i stor grad av aktører utenfor institusjonens ledelse, ofte i konkurranse på EU-nivå. Når bevilgninger opphører har ikke universitetene økonomisk bæreevne til å videreføre eksterntfinansierte arbeidsforhold.

Departementet har anmodet om kommentarer til at det ikke foreslås en egen hjemmel for å forskriftsfeste særregler for enkelte grupper tjenestemenn, tilsvarende gjeldende lov § 1 nr. 3, 3. og 4. punktum, og § 3 nr. 3 siste punktum. Universitets- og høyskolesektoren reguleres imidlertid av to parallelle regelsett: tjenestemannsloven og universitets- og høyskoleloven (uhl.). NTNU anser at det er svært viktig at regelsettene samsvarer slik at det ikke oppstår tolkningstvil. De arbeidsrettslige særregler som gjelder for statlige universitet og høyskoler samt deres ansatte, reguleres etter gjeldende rett både i tjenestemannsloven (tjml.), forskrift til tjenestemannsloven, og i lovbestemmelser i uhl. med forskrifter.

Tjenestemannsloven gjelder kun for statens ansatte, mens regler om ansettelse etter universitets- og høyskoleloven også gjelder for private og offentlige institusjoner innen UH-sektoren. Uhl. § 6-1 fastsetter at særregler som følger av uhl. går foran reglene i tjenestemannsloven. I så måte oppfatter NTNU at det til tross for departementets prinsipielle standpunkt om at særregler ikke bør plasseres i forskrift, men reguleres i lov, lett vil by på tolkningsmessige utfordringer. NTNU anser at det fortsatt er behov for en egen forskriftshjemmel for å fastsette særregler, for slik å sikre at regelsettene harmonerer. Vi ber om at det her foretas en nøye vurdering.

Ettersom departementet i sitt forslag til ny tjenestemannslov legger opp til at gjeldende tjenestemannsforskrift oppheves og at sentrale bestemmelser der isteden skal reguleres i loven, innebærer dette at noen sentrale bestemmelser ikke ivaretas videre. Dette gjelder blant annet unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og unntak ved eksterntfinansierte stillinger. En stadig større andel av forskning som skjer ved universitetene, både nasjonalt og internasjonalt, finansieres eksternt. Dette reflekteres gjennom Norges Forskningsråds programmer og EUs programmer for forskning (Horisont 2020). Etter tjenestemannsforskriften åpnes det i dag for at denne typen ansettelser underlegges særskilte reguleringer, som forslaget til ny lov nå ikke åpner for. Tjenestemann som er ansatt for å utføre et eksterntfinansiert oppdrag kan etter gjeldende rett ansettes uten forutgående kunngjøring, vedkommende kan ansettes midlertidig, og dersom vedkommende er midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale, har den ansatte heller ikke fortrinnsrett til annen passende stilling, verken i virksomheten eller i staten forøvrig.

NTNU ønsker å bidra til trygge ansettelsesforhold og være en attraktiv arbeidsgiver. NTNU arbeider for og er opptatt av at virksomheten ikke skal benytte midlertidige ansettelser unødvendig. Samtidig erkjenner universitetet at sektorens høye tall om midlertidig ansatte, må ses i lys av universitetets eksternfinansierte virksomhet. Gjeldende regler som åpner for både midlertidighet, og unntak fra offentlig kunngjøring, og unntak fra fortrinnsrett, anses som nødvendige regler for sektoren gitt dagens finansieringsmodell. Denne problematikken vil vi komme tilbake til i det videre under kommentar til de enkelte bestemmelsene.

## 2. Til de enkelte bestemmelsene

### Mindretallsanke

Tjenestemannslovutvalget går inn for å fjerne adgangen til mindretallsanke, som i gjeldende lov finnes i § 18 nr. 2. Departementet har lagt dette til grunn. Krav om overprøving er etter forvaltningspraksis og forarbeidene til tidligere tjenestemannslov (Lov om offentlige tjenestemænd), Ot.prp. nr. 44 (1976-77) s 32, er angitt til å begrenses til de tilfeller hvor mindretallet mener at flertallets reaksjon ikke er streng nok.

NTNU ønsker at denne ordningen beholdes. Innenfor vår sektor er adgangen i tillegg regulert i universitets – og høgskoleloven § 11-3, annet ledd, annet punktum. Fra bestemmelsen hitsettes: *«Når vedtaket skal fattes av et annet organ enn styret, kan saker etter tjenestemannsloven § 18 nr. 2 bringes inn til styret selv for avgjørelse. Krav om dette må fremsettes i det møte hvor vedtaket skulle treffes»*. Mindretallsanker rettes dermed til universitetsstyret i henhold til bestemmelsen.

NTNU finner at adgangen til mindretallsanke kan være en viktig sikkerhetsventil for arbeidsgiver, der flertallet i det kollegiale organet ikke ønsker en reaksjon eller ønsker en mildere reaksjon. Da adgangen til mindretallsanke ble innført, var daværende departements vurdering at det var et behov for en viss adgang for et mindretall til å kreve en disiplinærsak innbragt for høyere myndighet til avgjørelse, begrenset til de tilfelle hvor mindretallet mener at flertallets reaksjon ikke er streng nok. Til tross for at adgangen er lite benyttet, anser NTNU det som viktig at arbeidsgiver ikke settes ute av spill i de tilfeller flertallet i et kollegialt organ går imot arbeidsgivers innstilling. Ordningen bør derfor videreføres.

### Personalreglement

Til § 2:

NTNU ser det som vanskelig at fagdepartementet skal kunne kreve revisjon av virksomhetens personalreglement, da personalreglementet er en inngått mellom partene på virksomhetsnivå. Hovedavtalen i staten ivaretar eventuelle tvister knyttet til inngåelsen av særavtaler. Dersom det oppstår tolkningsuenighet mellom partene kan spørsmålet fremlegges Arbeidsretten. Vi er usikre på om fagdepartementene bør gis en slik kompetanse.

## Kvalifikasjonsprinsippet

Til § 3:

Det offentligrettslige kvalifikasjonsprinsippet foreslås lovfestet, i tråd med gjeldende rett. NTNU er enig i at prinsippet lovfestes. Slik det er foreslått i høringsnotatet, åpnes det ikke for unntak fra prinsippet, utover unntak i lov eller for midlertidige som kan anses inntil seks måneder, jf. lovforslagets § 9 (1) bokstav f. En forutsetning for overholdelse av kvalifikasjonsprinsippet, er at stillingen utlyses, jf. forslaget § 3 nr. 2.

NTNU anser imidlertid at det fortsatt vil være et behov for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. Ettersom det i dag eksisterer unntak fra prinsippet, som for universitets- og høyskolesektoren oppleves som nødvendige, mener vi at det er behov for en tydelig forskriftshjemmel som åpner for en videreføring av de unntak som eksisterer etter gjeldende rett. Her er tidsfaktor et stikkord. Rekrutteringsprosesser i staten, ved krav om utlysninger og vedtak av kollegiale organ, samt åpen og korrekt saksbehandling, tar samlet tid man ikke nødvendigvis har til rådighet. Man risikerer dermed å miste gode kandidater i konkurranse med private og utenlandske virksomheter. (Ved NTNU er det mer enn 1 000 ansatte i forsker- og undervisningsstillinger fra utlandet.)

For UH-sektoren er det nødvendig med særlig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet ved eksterntfinansierte stillinger, tidvis også ved «kallelse» til stillinger. Sistnevnte adgang er fastsatt i uhl. § 6-3 (4): *«Når særlige grunner taler for det, kan styret foreta ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger uten forutgående kunngjøring.»*

Eksternt finansierte tjenestemenn står i dag i en særstilling i relasjon til tjenestemannslovens bestemmelser om tilsetting, oppsigelse og fortrinnsrett. I tjenestemannsloven § 1 nr. 3 gis Kongen myndighet til å *«bestemme at grupper av arbeidstakere helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige hensyn»*. Forskrift til tjenestemannsloven § 2 nr. 4 åpner for å gjøre unntak fra reglene om kunngjøring, innstilling og tilsetting i lovens §§ 2, 4 og 5 for tjenestemenn som *«er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert»*.

Når det gjelder fortsatt behov for unntak for kunngjøring av eksterntfinansierte stillinger, vises det til at det i praksis er slik at ansettelsene ofte følger enkeltpersoner og det området de forsker på, som gjerne er meget spisset. Dette fungerer slik at den enkelte selv sørger for forskningsmidler fra en eksternt virksomhet og anses deretter ved det statlige universitetet. I andre sammenhenger søkes det etter gode prosjekter, hvor vurderingskriteriene er 1) søkerens kvalitet 2) prosjektets kvalitet 3) veileder/fagmiljøets kvalitet, og 4) relevans for forskningsstedet og finansieringsforetaket. Det er slik ikke en ordinær kunngjøring av stilling, og i ikke ubetydelig omfang, anses forskerne uten å bli vurdert etter kvalifikasjonsprinsippet. Det er vanlig å ansette forskere ut fra vurderinger av prosjekt den enkelte selv arbeider med eller melder inn, der stillingene finansieres utenfor universitetet selv og Stortingets bevilgning til universitetet.

Vi ser også en mulig risiko for at våre forskere vil bli mindre motiverte for å søke om eksterne midler til prosjekt dersom de ikke vet om de selv vil bli ansatt på prosjektet, eller dersom de ikke vil få mulighet til å «kalle» fagpersoner som har den mest inngående kompetansen på det aktuelle fagfeltet. Prosjektsøknader skrives ofte med tanke på en spesiell forskergruppe som man har god erfaring med og som samarbeider godt. Det øker sannsynligheten for god kvalitet og gjennomføring av prosjektet. Dersom stillingene i stedet må lyses ut kan vi i tillegg få en økt risiko for samarbeidsproblemer, forsinkelser og dermed dårligere resultat på prosjektet.

Offentlige universiteter og høyskoler er i konkurranse med andre forskningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt, om tildeling av midler. Det er således viktig for å kunne hevde seg i konkurransen om midler, at man tidvis kan ansette forskere uten forutgående stillingsutlysning og ansettelsesprosess, og derav uten konkurranse av stilling knyttet til den enkelte forsker.

NTNU mener det er vesentlig at det fortsatt skal være adgang til at eksterntfinansierte forskere fra både innland og utland skal kunne ansettes uten utlysning og vedtak av kollegiale organ.

### Utlysning av stilling og embete

Til § 4:

Det bør fortsatt være adgang til å avtale i personalreglement at virksomhet i visse sammenhenger kan ansette midlertidig administrativt inntil ett år, uten formell forutgående kunngjøring. Dette hindrer byråkrati og unødvendig administrasjon.

Sett i samsvar med § 7 hvor muligheten til adm. tilsettings begrensning til 6 mnd. videreføres, innebærer forslaget samlet sett en innskrenkning i virksomhetenes handlingsrom.

Dersom lovgiver ikke er enig i vårt forslag til å utvide adm. tilsetting fra 6 mnd. til ett år (se kommentar til § 7 under), bør det gis anledning til å avtale i personalreglement å ansette midlertidig administrativt inntil ett år, uten formell forutgående kunngjøring. Vilåårene «(...)bare kunngjøres internt i virksomheten, når den er under omstilling.», foreslåås fjernet.

### Særregler

Til § 7:

§ 7 (1) bør utvides til 1 år. Det er av hensyn til forenklet ansettelsesprosedyre i korte tilsettingsforhold. I staten er tilsettingsprosedyrene prosess- og kostnadskrevende, slik at det vil av effektivitetshensyn være å foretrekke en utvidelse av perioden. Det må også anføres at det i dag er vanlig med foreldrepermisjoner, sykefravær og andre langvarige permisjoner som varer ut over 6 mnd. og opptil ett år. Etter arbeidsmiljøloven og folketrygdloven gis det i dag utstrakte permisjonsrettigheter og rett til økonomisk stønad som muliggjør langvarige permisjoner. Det presiseres videre at i staten føres en liberal permisjonspraksis, noe som bl.a. fremgår av sentrale tariffavtaler og særavtaler i staten. Skal det være en sammenheng i regelverket må ny lov om statens ansatte gjenspeile samfunnsutviklingen.

Vi ser særlig ved behov for vikar i vitenskapelige stillinger at tilsettingsprosessen tar uforholdsmessig lang tid i forhold til varigheten på vikariatet. I mange tilfeller opplever vi at den ansatte ikke har mulighet til å varsle om at de skal ha permisjon i tilstrekkelig god tid til at tilsettingsprosessen til vikariatet blir ferdig før permisjonsstart. Dette kan for eksempel føre til at vi i en periode mangler undervisningspersonale. Med muligheten til å ansette uten utlysning i inntil et år vil vi unngå dette problemet.

### Fast og midlertidig ansettelse

Til § 9:

§ 9 (1) bokstav f, kan med fordel utvides fra 6 mnd. til ett år, og ikke knyttes opp mot vilkår (uforutsette behov). Det vises til aml. § 14-9 (f). Vi mener det ikke er tungtveiende grunner for at perioden skal være så vidt begrenset i staten sammenlignet med arbeidslivet for øvrig. Vi viser til

ønsket om tilpasning mellom sektorene, der det ikke foreligger særlige grunner som tilsier unntak. Se også vår drøftelse under § 7.

### *Fire-års regelen*

NTNU anser at man som utgangspunkt fortsatt bør ha krav på fast ansettelse etter fire år som i dag, og viser til at dette harmoniserer best med det øvrige rettsbildet innenfor UH-sektoren per i dag. Isolert sett ser NTNU positivt på at ansatte får sterkere stillingsvern. Reguleringen må imidlertid avpasses. NTNU stiller også spørsmål ved hvorfor man ikke har lagt seg på arbeidsmiljølovens linje, om en sondering mellom tre år ved midlertidig karakter, fire år for vikarer, og administrativt ansatte inntil 12 måneder, jf. aml. § 14-4 (6). Vi ser også at en nedjustering til tre år vil kunne by på enkelte utfordringer som ikke medfører effektiv drift.

Et eksempel er vikarer for ansatte i åremålsstillinger, f.eks. der universitetet har internt tilsatte instituttledere eller dekaner. Disse blir ansatt på åremål for fire år om gangen, jf. uhl. § 6-4 (2), jf. første ledd bokstav d (leder for grunnenhet), og må dermed også ha vikar for fire år. Etter det nye lovforslaget vil vikarene for disse bli fast ansatt i perioden. Dermed står vi i risiko for å måtte øke bemanningen uten at det er behov for det, eventuelt gjennomføre en arbeidskrevende oppsigelsesprosess.

Det bemerkes at etter gjeldende rett har vikarer for tjenestemenn i åremålsstillinger, plikt til å fratruke uten oppsigelse jf. forskrift til tjenestemannsloven § 2 nr. 3. Denne ordningen må videreføres.

Midlertidig ansatte som nyter vern av regler om fast ansettelse, gjelder etter forslaget ikke ansatte i utdanningsstillinger. NTNU er opptatt av veien videre etter utløpet av en utdanningsstilling, og anser at det er viktig å også regulere retten til fast ansettelse ved overgang til ny midlertidig stilling ved samme virksomhet. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har tidligere forutsatt at arbeidsforhold inngått med ulike hjemmelsgrunnlag skal vurderes samlet, og at rettsvirkninger skal knyttes til den stilling arbeidstakeren er i på tidspunktet for beregning av tjenestetiden.

Forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat av 31. 1. 2006 nr. 102, er gitt med hjemmel i uhl. § 6-4 fjerde ledd. I forskriften § 1-3 tredje ledd som gjelder stipendiat, fremgår andel arbeidsplikt i perioden: «*Normal åremålsperiode er fire år med 25 prosent pliktarbeid*». Ansettelsesperioden skal således omfatte tre år med ren forskerutdanning. Det må være en forutsetning at rekrutteringsstillinger ikke innbefattes av treårsregelen. Som stipendiat er man en ansatt «student». I Europa for øvrig er det vanlig at stipendiat har studentstatus. De som står i slike utdanningsstillinger har ikke konkurrert seg inn til ordinære forsker- eller undervisningsstillinger. Det er derfor uheldig at man skal få stillingsvern dersom man etter endt åremål går inn i en midlertidig stilling etter endt utdanningsforløp, f.eks. for å ferdigstille et prosjekt man har vært knyttet til.

Departementets tolkning etter gjeldende regelverk kan medføre vegring for å ansette arbeidstakere rett fra en slik utdanningsstilling inn i f.eks. i en midlertidig amanuensisstilling, som stiller andre krav til arbeidsutførelsen. Arbeidsgivers vegring kan medføre at de ansatte går glipp av en viktig mulighet til å bygge CV i starten av karrieren, og universitetet risikerer å miste verdifull kompetanse. Slik forslaget ligger i dag er det svært viktig at slike overganger reguleres nærmere i lov eller i medhold av lov. Dersom stipendiat- eller postdoktorperioden telles med når antall år med

tilsetning skal regnes, oppnår de fleste fast ansettelse ved første engasjement etter at åremålsstillingen er over.

NTNU imøteser en klargjøring av slike overganger, og mener at pliktårsåret av åremålsperioden kan innberegnes, men ikke perioden samlet.

### **Fortrinnsrett for deltidsansatte**

Til § 13:

Det er positivt at fortrinnsrett for deltidsansatte reguleres i ny lov for statens ansatte, på linje med arbeidsmiljøloven § 14-3. Imidlertid står kvalifikasjonsprinsippet sterkt ved forsknings- og undervisningsstillinger, og mange stillinger som i utgangspunktet er undergitt en brøk, er det ikke et behov for å utvide. Arbeidstakere som er tilsatt i forsknings- og undervisningsstilling, bør således ikke ha fortrinnsrett ved denne typen deltidsarbeid. Mange ansatte kan være innleide timelærere, eller forskningspersonale som har et begrenset bidrag inn i et undervisningsemne, prosjekt, ol., slik at det ikke er behov for deres kompetanse utover den brøken de faktisk utfører.

I tillegg har UH-sektoren særlige ordninger med bistillinger, se uhl § 6-6: «*Det kan nyttes midlertidig ansettelse i inntil 20 prosent av undervisnings- og forskerstilling. Det kan ansettes på åremål i bistilling. Åremålsperiodene kan være fra to til seks år. Departementet kan gi forskrift om varighet og vilkår for fratredelse.*» En tilsvarende bestemmelse er hjemlet i forskrift til tjenestemannsloven § 5b. Dette gjelder typisk professor II stillinger.

NTNU ber departementet påse at denne type stillinger unntas fra fortrinnsrett etter lovforslaget § 13.

For øvrig viser vi til vår drøfting om fortrinnsrett under § 24.

### **Plikt til å overta annen stilling**

Til § 16:

Vi kan ikke se at denne bestemmelsen inneholder plikt til å overta annen stilling. Bestemmelsen regulerer plikt til å overta andre arbeidsoppgaver og finne seg i omorganiseringer, som kan være noe annet enn å overta en annen stilling.

NTNU mener at det er praktisk viktig at denne bestemmelsen tydeliggjør arbeidsgivers adgang til endringer innen rammene av det inngåtte arbeidsforhold. Den gjeldende bestemmelsen i tjenestemannsloven § 12 regulerer arbeidsgivers handlingsrom ut over arbeidsavtalen, men er for begrensende for praktisk utøvelse. Det bør åpnes for at arbeidsgiver i særlige tilfeller kan pålegge en arbeidstaker å overta en annen stilling. Det kan for eksempel være i tilfeller hvor det ikke foreligger grunner til disiplinærvedtak eller oppsigelse, men hvor det av hensyn til gjenoppbygging av et dårlig arbeidsmiljø kreves omplassering av enkeltindivider, slik at arbeidsmiljøloven § 4-1 om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø kan ivaretas. Det vises i den forbindelse til Rt. 2011 s. 841. Lovgiver må sørge for at staten som arbeidsgiver gis nødvendig handlingsrom slik at arbeidsmiljølovens krav om et forsvarlig arbeidsmiljø kan overholdes.

En slik adgang må også ses i sammenheng med de begrensede muligheter man har som statlig virksomhet til å si opp ansatte, hvor det som et alternativ er nødvendig med en generell omplasseringsadgang.

Bestemmelsen må også ses i sammenheng med endringene i ordensstraff, § 25, nå skriftlig advarsel. Gjennom tjenestemannsloven § 14 er det i dag mulig å sette ned en tjenestemann i en lavere stilling som tiltak ved ordensstraff (f.eks. fra lederstilling til saksbehandlerstilling). Denne muligheten er nå foreslått fjernet, slik at arbeidsgivers handlingsrom også er begrenset i slike tilfeller. Det må derfor være mulig å pålegge ansatte å overta en annen stilling i slike situasjoner, noe som må fremgå av bestemmelsen.

NTNU mener også at det må presiseres at plikten til å overta en annen stilling kan pålegges fast eller midlertidig.

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

Til § 19:

I høringsbrevet pkt. 5.4.1 skriver KMD: «*Etter departementets oppfatning vil det ikke være hensiktsmessig med en utforming som innebærer at brukerne i stor grad må ty til andre rettskilder (...)*» NTNU stiller seg bak denne forutsetningen. I forslaget til ny lov er det, etter vår oppfatning, § 19 som vil være den bestemmelsen som i størst grad fordrer at man må ty til andre rettskilder. Vilklårene «virksomhetens forhold» og «avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den ansatte», gir rom for tolkning som kan medføre uenighet om vilklårene for oppsigelse er til stede.

#### *Virksomhetens forhold*

Vi er positive til at det gjennom vilkåret «virksomhetens forhold» gis videre adgang til å kunne gå til oppsigelse av arbeidstaker, enn gjeldende bestemmelse i § 10. Samtidig ser vi at det vil være formålstjenlig å videreføre vilkåret «når arbeidet faller bort», jf. tjml § 10.

I arbeidsmiljøloven § 15-7 andre ledd står det «*Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet...*» Med dette har man i arbeidsmiljøloven konkretisert driftsinnskrenkning og rasjonaliseringstiltak som saklige begrunnelser i virksomhetens forhold. NTNU er av den oppfatning at en lignende konkretisering er nødvendig også i ny lov for statens ansatte, og foreslås at tjenestemannsloven § 10 «når arbeidet faller bort» videreføres. NTNU er ikke enig med departementet «*at de forhold i virksomheten som kan gi grunnlag for oppsigelse uansett vil være de samme uavhengig av hvilken ordlyd som benyttes.*» I tillegg til at forslaget er mindre konkret enn arbeidsmiljøloven, gir «når arbeidet faller bort» en anvisning på et etterprøvbart forhold. I alle fall vil ordlyden i forslaget kunne innebære at arbeidsforholdet bringes til opphør på en unødig konfliktskapende måte.

#### *Interesseavveining*

Det må antas at rettspraksis fra arbeidsmiljøloven § 15-7 vil bli lagt til grunn også for staten, noe som kan gi uheldige utslag ved en eventuell interesseavveining. Man kan ikke se bort fra at man med dette gjør det bortimot umulig å si opp ansatte i staten grunnet i virksomhetens forhold, når det skal foretas en interesseavveining mot den enkeltes påførte ulemper en oppsigelse gir. Her vil vi vise til det skjeve balanseforholdet mellom store, statlige virksomheter og enkeltansatte. Arbeidsmiljøloven gjelder både



store og små virksomheter, hvor det etter SSBs for 2016 fremgår at 80 % av virksomhetene i Norge har 4 eller færre ansatte, noe som gir et mer balansert forhold mellom partene.

For å justere en ubalanse som påpekt over, foreslår NTNU for eksempel at det i bestemmelsen (forslagets § 19 (2)) bør tilføyes at «*ved en interesseavveining skal hensynet til en omstillingsdyktig og effektiv forvaltning veie tungt*». En slik tilføyelse vil medføre at domstolskontrollen underlegges en annen vurdering enn etter arbeidsmiljølovens interesseavveining. Det bør også understrekes i forarbeidene til loven at det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

#### *Fortrinnsrett*

NTNU er enige i at det skal gis fortrinnsrett til ansatte som sies opp på grunn av virksomhetens forhold. Vi ønsker likevel å kommentere enkelte forhold. Vi kan ikke se at intern fortrinnsrett er omtalt i høringsbrevet knyttet til § 19, noe som gjør det noe krevende å kommentere denne bestemmelsen her.

Vi finner her grunn til å nevne at fortrinnsretten bør avgrenses til de tilfeller hvor de ansatte har konkurrert seg inn til stilling. I de tilfeller man er ansatt på andre grunnlag/unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, er det ikke rimelig – og kan få uheldige følger – dersom den ansatte får fortrinnsrett på en annen passende stilling i virksomheten eller staten for øvrig. Vi viser til vår generelle omtale om fortrinnsrett under § 24.

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

Til § 20:

NTNU stiller spørsmål ved hvorfor det skal være en egen katalog med ulike vilkår som begrenser arbeidsgivers adgang til oppsigelse på grunn av arbeidstakers forhold. En slik katalog må eventuelt gjøres ikke uttømmende. Det er for øvrig positivt at man har lagt til en ny kategori (§ 20 (1) d) «gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter».

NTNU mener fortrinnsrett til en annen passende stilling når en arbeidstaker sies opp på grunn av sykdom eller kvalifikasjonsmangler, bør revurderes. Arbeidsmiljøloven kap. 4 har bestemmelser som også gjelder statlige virksomheter og som dekker behovet for tilrettelegging hos den enkelte. Vi kan ikke se at fortrinnsrett til en annen passende stilling ivaretar arbeidstakers rettigheter ut over arbeidsmiljølovens bestemmelser. Hvis en ansatt er for syk til å utføre sitt arbeid i sin stilling, er det lite hjelp i å få tilbud om en tilnærmet lik jobb. Det er derfor for begrensende å gi fortrinnsrett til en «annen passende stilling». NTNU mener arbeidsmiljøloven § 4-6 egner seg bedre i slike tilfeller.

Når det gjelder fortrinnsrett vises det for øvrig til vår drøftelse under § 24.

#### **Fortrinnsrett til ansettelse i staten**

Til § 24:

NTNU mener det vil være nyttig å samle alle bestemmelser om fortrinnsrett i samme paragraf. Det gjelder forslagets §§ 13, 19 (2), 20 (2) og 24. Slik § 24 nå er utformet, må bestemmelsen forstås kun å gjelde ekstern fortrinnsrett i staten. Vi kan ikke se at dette er tilsiktet, så fremt intern fortrinnsrett står uten nærmere regulering. NTNU mener det er nødvendig å presisere i lov at fortrinnsretten setter

kvalifikasjonsprinsippet til side, jf. tjml. § 13 (3). Den som har krav på fortrinnsrett til annen passende stilling, må fortsatt ha de nødvendige faglige og personlige egenskaper for den aktuelle stilling, slik det fremgår i dag.

NTNU viser til at forutsetningen for forslaget til ny lov er å tilpasse loven så langt det er rimelig og mulig til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette må også gjelde fortrinnsrettsbestemmelsene. Vi kan derfor ikke se tungtveiende grunner til at ekstern fortrinnsrett i staten videreføres ettersom hovedparten av statlige virksomheter er av en slik størrelse at arbeidstaker bør ha tilstrekkelig vern gjennom å kunne hevde intern fortrinnsrett. I iallfall bør den begrenses til ett år. Det vises i tillegg til at departementets forslag om å avvikle Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten.

#### *Forrang*

Dersom flere melder seg fortrinnsberettiget til samme stilling basert på ulike fortrinnsrettsbestemmelser, er det nødvendig å avklare hvilke bestemmelser som har forrang. Etter forslaget § 13 (3) fremgår det at ekstern fortrinnsrett går foran deltidsansattes rett til utvidet stilling. NTNU mener det må bero på en feil at det kun er søkere med ekstern fortrinnsrett som har forrang, og ikke interne ansatte med fortrinnsrett til annen passende stilling.

Vi er også uenige i reguleringen av at virksomheten forpliktes til å gi søkere med ekstern fortrinnsrett forrang fremfor egne deltidsansatte.

#### *Kvalifikasjonsprinsippet*

Vi er av den oppfatning at fortrinnsretten bør avgrenses til de tilfeller hvor de ansatte på ett eller annet tidspunkt har konkurrert seg inn til en stilling etter kvalifikasjonsprinsippet. Innen UH-sektoren er det i dag regulert i forskrift til tjenestemannsloven at «*midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert*» ikke kan gjøre krav på fortrinnsrett, verken internt i virksomheten eller eksternt i Staten, jf. forskriften § 7 nr. 2 bokstav b. Etter NTNUs oppfatning er kjernen til denne bestemmelsen at disse arbeidstakerne ikke nødvendigvis har konkurrert seg inn til stillingen på ordinære vilkår, jf. kvalifikasjonsprinsippet. NTNU mener det fortsatt må være unntak fra fortrinnsrett for arbeidstakere i eksterntfinansierte stillinger, så fremt de ikke er ansatt i konkurranse etter kvalifikasjonsprinsippet.

#### *Hva er en passende stilling*

NTNU mener det er riktig å gå bort fra begrepet «likeverdig stilling» slik det fremgår i dag av tjml § 12, da det var noe uklart skille mellom dette begrepet og «annen passende stilling». Når det gjelder «annen passende stilling» er det nødvendig å definere innholdet i begrepet nærmere i lov eller forskrift.

Vi finner det riktig å påpeke høringsbrevet pkt. 5.4.1, hvor KMD uttaler: «*Etter departementets oppfatning vil det ikke være hensiktsmessig med en utforming som innebærer at brukerne i stor grad må ty til andre rettskilder (...)*». Dette argumentet vil også være fremtredende for definisjonen av «annen passende stilling».

Innen UH-sektoren er det nå flere saker innen domstolene som viser at det foreligger uklarheter i hva som ligger i forskrift til tjenestemannsloven § 7 (1) siste punktum: «*Fortrinnsrett kan ikke gjøres gjeldende til høyere lønte stillinger en den vedkommende må fratse.*» Dette er en av flere skranker som definerer hva som ligger i en «annen passende stilling». Dette bekreftes også av høringsnotatet hvor det bl.a. fremgår på side 74 at «*Fortrinnsretten skal ikke kunne brukes til å få et avansement*».

Dette må tydeliggjøres i ny lov og NTNU forutsetter at formålet med bestemmelsen er at man ikke kan bruke fortrinnsretten til avansement selv om lønnen er tilsvarende for begge stillinger, for eksempel fra 1109 forsker til 1011 førsteamanuensis. Det må blant annet legges vekt på stillingens innhold.

NTNU anser at kvalifikasjonsprinsippet også i det videre bør stå i en særstilling for ansettelse som førstelektor, førsteamanuensis, dosent og professor. Sistnevnte er den høyeste tittelen for den som forsker og underviser ved universiteter og høyskoler. Kriteriene for stillingene fremgår nærmere i forskrift med hjemmel i universitet – og høyskoleloven § 6-3, i forskrift om ansettelse og opprykk av 9.2.2006 nr. 129, § 1-2 og § 1-4. NTNU er av den klare oppfatning at en ansatt i en forskerstilling som gjør gjeldende fortrinnsrett til en førsteamanuensisstilling, nettopp vil kunne anvende fortrinnsretten til å få et avansement. Et unntak fra slik fortrinnsrett bør derfor reguleres i lovverket. Et forslag i så måte er å ta inn i loven at «en statsansatt kan ikke hevde fortrinnsrett til stilling som medfører avansement, verken lønsmessig, innholdsmessig eller status.»

#### *Arbeidsgivers omplasseringsplikt*

I forslaget § 19 (3) fremgår det at det kan gis forskrift om hva som regnes som annen passende stilling etter andre ledd. Videre fremgår det at det også kan fastsettes i forskrift at arbeidsgivers «omplasseringsplikt» ikke skal gjelde i enkelte tilfeller. Vi mener dette begrepet ikke bør benyttes. Omplasseringsplikt kan henlede til bruk av styringsretten og kan også knyttes til aml. § 2-1 og arbeidsgivers plikt til å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Begrepet anbefales erstattet i foreliggende sammenheng med «fortrinnsrett».

#### *Fortrinnsrettens lengde*

NTNU stiller spørsmål ved hvorfor fortrinnsrett i statlig sektor skal kunne gjøres gjeldende i dobbelt så lang periode som i privat og kommunal sektor. Vi ber departementet tilpasse perioden tilsvarende arbeidsmiljølovens system.

Det fremgår at fortrinnsrett skal reguleres mer presist i forskrift, og det er i den forbindelse ønskelig at universitetene og høyskolene inviteres i en tidlig fase inn til høring til en slik forskrift, da UH-sektoren har særlige interesser på dette området.

### **Ordensstraff**

Til § 25:

NTNU tiltrer tjenestemannslovutvalgets forslag til § 16 om disiplinærvedtak. Departementets lovforslag i paragraf § 25 gir imidlertid arbeidsgiver for lite handlingsrom etter NTNUs vurdering.

Det bør være flere sanksjonsmuligheter enn kun skriftlig irettesettelse. Det er fra tid til annen behov for å frata enkeltpersoner ansvar dersom de foretar brudd som kvalifiserer til ordensstraff, dvs. overføres til en mindre betrodd tjeneste. Det kan være ledere som utviser slett personalforvaltning, økonomisk utroskap (småskala), og forskere som utøver brudd på god forskningsetisk praksis for å nevne noe. Det bør være mulig å omplassere som ordensstraff i enkelte situasjoner, da endring av ansvar og arbeidsoppgaver etter § 16 ikke kan være strafferelatert. NTNU har ved enkelte anledninger benyttet seg av flere alternativer i gjeldende ordensstraffbestemmelse. En slik bestemmelse har også en preventiv virkning.

I tjml § 14 nevnes det at alminnelig tjenestlig tilrettevisning ikke er å anse som ordensstraff. Denne presiseringen må videreføres i ny lov. NTNU foreslår at «tjenestlig tilrettevisning» gis nytt navn, f.eks. administrativ tilrettevisning eller advarsel, og skriftlig irettesettelse «disiplinærvedtak» for å skille begrepene og hvem som har kompetanse til å ilegge de ulike reaksjonene.

Arbeidsgivers adgang til å gi advarsler er ulovfestet og innenfor arbeidsgivers styringsrett. NTNU mener det likevel vil være ryddig å avklare forskjellen mellom hvem som har kompetanse til å fatte enkeltvedtak og hvem som kan ilegge administrative reaksjoner. Av den grunn bør det i statlig sektor reguleres at en administrativ advarsel kan gis av leder, og at det ikke er å anse som et enkeltvedtak. Det er også nødvendig å få en avklaring på hvordan en administrativ tilrettevisning/advarsel kan benyttes overfor den enkelte ved gjentakende forhold, for eksempel i en vurdering av oppsigelse eller avskjed.

Med hilsen

Gunnar Bovim

Rektor,

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Ida Munkeby,  
Organisasjonsdirektør,  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

*I samsvar med fullmakt er dette dokumentet godkjent elektronisk og har derfor ingen fysisk signatur*

Kopi:

Kunnskapsdepartementet