



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

*Deres referanse:*

*Vår referanse:*  
16/119-2

*Vår dato:*  
15.06.2016

## Høringsuttalelse - ny lov om statens ansatte

Universitets- og høgskolerådet (UHR) takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse til ny lov om statens ansatte. Vedlagt følger vår uttalelse.

Vennlig hilsen

Alf Rasmussen  
generalsekretær

Kjærstin Åstveit  
seniorrådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

# HØRINGUTTALELSE FRA UNIVERSITETS- OG HØGSKOLERÅDET TIL NY LOV OM STATENS ANSATTE

## HOVEDPUNKTER

UHR ønsker et sterkt stillingsvern for UH-sektorens ansatte, og at virksomhetene skal være attraktive arbeidsplasser som ivaretar sine ansatte på beste måte. UHR er overrasket over alle de særregler som foreslås for statens ansatte, og mener at disse bør endres slik at de samsvarer bedre med regler som gjelder for arbeidslivet for øvrig. Det er viktig med en avpassing mellom lov for universiteter og høyskoler og den nye loven for statens ansatte. UH-sektoren har en høy grad av autonomi og noen særbehov som må ivaretas for at sektoren skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget den er gitt på best mulig måte. Særlig viktig for UH-sektoren er:

**Ansettelsesperiode før det kan gjøres krav på fast stilling.** UHR mener at det er viktig at dagens ordning med fire års ansettelse før det kan gjøres krav på fast stilling, opprettholdes. Reduseres dette til tre år, vil ansatte i vanlige åremålsstillinger, som er av fireårs varighet, ha krav på fast stilling når åremålsperioden utløper. UHR er tilfreds med at doktorgrads-utdanning ikke skal regnes som tjenestetid. Dette er viktig for å sikre at nyutdannede får sin første jobb raskt, etter en gjennomført stipendiatperiode.

**Muligheter for midlertidig ansettelse.** Personale bør kunne tilsettes midlertidig for samme periode som arbeidsmiljølovens regulering, i inntil ett år. Det samsvarer med lengde på andre permisjoner, og vil gi rom for faglige vurderingene som skal gjøres i forkant av tilsetting i vitenskapelige stillinger. Midlertidig ansettelse bør ikke følges av kravet om at det kun skal dekke «uforutsette behov». Timelærere og forskere ansatt i prosjekt vil være eksempler på forutsette behov. Det er avgjørende for UH-sektoren at formuleringen i §9, som gjelder muligheter for å avtale midlertidig ansettelse, blir stående. Mye eksternt finansiert forskning er av begrenset varighet, og bruk av timelærere til fagtilbud som er i konstant utvikling vil kreve ulik fagkompetanse. I tillegg har sektoren utstrakt bruk av II-er stillinger som bidrar til å heve kvaliteten på forskning og undervisning. UH-sektoren vil få store utfordringer med å svare på samfunnets behov for kompetanse dersom det ikke kan brukes midlertidig ansatte.

**Kvalifikasjonsprinsippet.** Kvalifikasjonsprinsippet bør lovfestes og gjelde som hovedregel. Det må åpnes for å gjøre unntak fra dette prinsippet i bestemte tilfeller. Det kan gjelde i saker med eksterne forskningsprosjekt/involvering av hele forskergrupper, intern jobbotasjon m.m.

**Fortrinnsrett.** UHR ser ikke grunner til at statsansatte skal kunne hevde fortrinnsrett dobbelt så lenge som øvrige arbeidstakere. For UH-sektoren kan fortrinnsrett for deltidsansatte ikke etableres som en ordning uten unntak. Sektorens forsknings- og undervisningspersonale vil ofte være engasjert i forbindelse med spesifikke forskningsprosjekt, bistillinger og som timelærere. Når en stilling lyses ut, må den treffe virksomhetens kompetansebehov. Kvalifikasjonsprinsippet må legges til grunn i slike tilfeller og virksomheten må selv vurdere hva som er «annen passende stilling» når fortrinnsrett anvendes. En fagperson som har opparbeidet seg rettigheter i en forskerstilling bør ikke kunne kreve fortrinnsrett til en kombinert stilling. Fortrinnsrett skal ikke kunne brukes som avansement.

**Oppsigelse på grunn av virksomhetens forhold.** Samme rettslige standard for oppsigelse bør brukes i staten som i arbeidslivet for øvrig. For eksternt finansierte oppdrag, som sektoren har mye av, er det viktig at ikke virksomheten blir sittende igjen med et tilsettingsforhold etter at arbeidet er gjennomført og finansieringen stoppet. Oppsigelse må kunne gjøres både «når arbeidet faller bort» og når det er bortfall av ekstern finansiering.

**Overgangen mellom karriereveiene.** Muligheter for overganger mellom de ulike karriereveiene i UH-sektoren, må avklares.

## OVERORDNEDE TILBAKEMELDINGER

Det er et stort arbeid som er utført. Et hovedmål med moderniseringen har vært å foreta en harmonisering med arbeidslivet for øvrig. Universitets- og høyskolerådet (UHR) er derfor overrasket over at det er foreslått såpass mange særordninger for statens ansatte.

Når det er sagt, har universitetene og høyskolene sine særlige behov, og gjennom lov om universiteter og høyskoler er virksomhetene gitt mandat som skal sikre at de settes i stand til å ivareta det viktige samfunnsoppdraget som sektoren har. I den nye kunnskapsøkonomien er dette oppdraget om mulig blitt enda viktigere og det må derfor gjøres nødvendige tilpasninger også i ny lov om statsansatte. Som Tjenestemannslovutvalget selv har påpekt, gjenstår en del avpassinger/avklaringer mellom forslaget til ny lov om statens ansatte og universitets- og høyskoleloven. Det er viktig at eventuelle motsetninger eller uklarheter i de to lovene avklares, slik at lovverkene samsvarer med hverandre. UH-sektoren må også føre en arbeidsgiverpolitikk som sikrer og ivaretar sektorens ansatte på en god måte. Følgende områder er av særlig stor betydning for UH-sektoren:

### Ulike karriereveier til ulike formål

UH-institusjonene har tre hovedkategorier av vitenskapelige stillinger: *Lektorløpet* (førstelektordosent) med hovedvekt på undervisning, men ofte en viss andel forskning, *førsteamanuensis-professorløpet*, som regel med lik fordeling forskning og undervisning, og *forskerløpet* (f.eks. forsker 1109 og 1183), som i utgangspunktet er rene forskerstillinger. Mens de to første kalles *kombinerte stillinger* og har sin forankring i Kunnskapsdepartementet er *forskerstillingene* gjennomgående i staten og ligger således under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). En samlet UH-sektor har lenge sett det som en utfordring at dagens regelverk åpner for ulike tolkninger av hvorvidt det er mulig å gå mellom de ulike karriereløpene. En ny forskrift fra KD har nå stengt adgangen til å skifte løp fra lektor- til førsteamanuensis-professorløpet. Adgangen til å skifte fra forsker- til førsteamanuensis-professorløpet er imidlertid fortsatt uavklart. Flere pågående rettsaker dokumenterer at regelverket ikke er klart på dette punktet. Av flere grunner er det derfor på høy tid å justere regelverket slik at de ulike stillingstypene forbeholdes de formålene de er tiltenkt.

### UH-sektorens autonomi

KMD viser i sitt høringsbrev til at «For noen av statens ansatte er det fortsatt behov for særlige ordninger som sikrer deres uavhengighet», og det underbygges blant annet med at «Forvaltningens oppgaver er å forberede og iverksette politiske beslutninger på en lojal måte» (s 3). UHR viser til at perspektivet må være bredere enn oppgaver knyttet til statlig myndighetsutøvelse og forvaltning. Regulering av arbeidslivet må understøtte virksomhetenes samfunnsoppdrag. Universiteter og høyskolers autonomi er et grunnleggende premiss for å fylle samfunnsoppdraget, som er å drive uavhengig utdanning og forskning av høy kvalitet.

### Bidra til å løse samfunnsutfordringer

Regjeringen har høye forventninger til universitets- og høyskolesektorens bidrag til å løse fremtidige samfunnsutfordringer og gi næringslivet konkurransekraft. Det uttrykkes eksplisitt at det er kunnskap nasjonen skal leve av i tiden fremover. Da er det viktig at de viktigste kunnskapsorganisasjonene; universitetene og høyskolene, gis rammer som gjør dem i stand til å opptre effektivt og profesjonelt. Samfunnets verdiskapning avhenger nå i stor grad av at kunnskapsorganisasjonene evner å levere utdanning, forskning og innovasjon som sikrer bærekraftig vekst og nødvendig omstilling. Regjeringens tre hovedmål i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (Meld.St.7 2014-2015) er å styrke konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. Dette krever et høyere faglig ambisjonsnivå enn tidligere, og regelverket knyttet til den viktigste ressursen; de ansatte, må understøtte dette.

## **Konkurransen og kvalitet**

Norske UH-institusjoner befinner seg i dag i en helt annen situasjon enn bare for få år tilbake. En forventning om at det er kunnskap vi skal leve av i fremtiden, stiller store krav til kvaliteten på utdanningstilbudene. Det er innenfor høyere utdanning og forskning at grunnlaget for fremtidig vekst skapes. Konkurransen om forskningsmidlene er skjerpet. En stadig større andel av forskningen finansieres ikke gjennom direkte bevilgninger fra Stortinget. Alle institusjoner og hver enkelt vitenskapelig ansatt forventes å delta i konkurransen om nasjonale, og ikke minst internasjonale, forskningsmidler. Den viktigste innsatsfaktoren for å innfri forventningene, er de vitenskapelige ansatte og kvaliteten på det arbeidet disse utfører. Å kunne legge til rette for en aktiv, tett og fleksibel oppfølging av egne ansatte er også en nøkkel til suksess. Formelle rammer og regelverk for sektorens ansatte må derfor støtte opp under arbeidet med å skape en fleksibel og fornuftig personalpolitikk. Dette er viktig for å sikre seg motiverte og kompetente ansatte, som vil være avgjørende for å sikre undervisning og forskning av høy kvalitet. Det vil også kunne bidra til at UH-sektoren vinner fram i konkurransen om eksterne midler og stimulere dynamikk, handlekraft og konkurransevne ved institusjonene.

## **KOMMENTARER TIL ENKELTE SENTRALE FORSLAG I NY LOVTEKST**

### **Lov om statens ansatte (statsansatteloven)**

Tittelen på den nye loven foreslås å bli «lov om statens ansatte». Innføring av statsansattbegrepet har visse utfordringer, som at begrepet embetsmann og tjenestemann er benyttet i Grunnloven og dermed konstitusjonelt forankret. To arbeidstakergrupper i staten omfattes av loven – dagens embets- og tjenestemenn. Disse må skilles klart fra hverandre i flere bestemmelser. Begrepet statsansatt brukt om tjenestemenn vil også omfatte embetsmenn. Begrepet statsansatt er kjønnsnøytralt og mer dagligdags. UHR gir støtte til forslaget dersom de utfordringene som Tjenestemannslovutvalget selv peker på, lar seg løse på en god måte.

### **Kap. 1. § 2 Personalreglement**

Det foreslås i hovedsak videreført ordningen med at det skal forhandles om personalreglement i den enkelte virksomhet for å sikre lokal forankring. Noen forenklinger foreslås – som at KMD ikke lenger skal stadfeste personalreglementene. Det bes særlig om vurdering av om det er ønskelig at fagdepartementene bør få rett, men ikke plikt, til å kreve revisjon av personalreglementet. UHR har vansker med å se hvilken rolle et fagdepartement skal ha i vurdering av virksomhetens personalreglement. Reglementet er, som det pekes på, et resultat av forhandlinger mellom virksomhetens parter, og er utarbeidet og basert på likeverdighet i partsforholdet på virksomhetsnivå.

### **Kapittel 2. Ansettelse m.v.**

Det foreslås i hovedsak å videreføre dagens regler for ansettelse, men med noen forenklinger. UHR ser ikke behov for alle de særregler som foreslås for statens ansatte. Det er ingen grunner til at ikke statens regelverk skal samsvare med arbeidslivet for øvrig, bortsett fra i de tilfeller der UH-sektoren har særskilte behov, basert på den virksomheten som skal ivaretas.

### **§ 3. Kvalifikasjonsprinsippet**

Dette handler om at ansettelse av den best kvalifiserte søkeren til stilling, foreslås lovfestet. For å styrke kvalifikasjonsprinsippet, foreslår KMD å fjerne den generelle adgangen til at det i personalreglement kan fastsettes unntak fra offentlig utlysning. Departementet forutsetter at hovedregelen fortsatt skal være offentlig kunngjøring av ledige stillinger i staten. Det skal likevel være mulig å gjøre unntak for bestemte tilfeller, og det foreslås å videreføre adgangen til å gjøre unntak i forskrift eller tariffavtale fra offentlig kunngjøring, slik det også er etter gjeldende rett. UHR støtter en lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet, men mener det kan oppstå tilfeller der det vil være behov for å gjøre unntak fra dette. Særlig vil dette kunne gjelde ved eksternt finansierte

stillinger. Her kan utgangspunktet for tilsetting være en evaluering både av prosjektene, hele forskergruppens kvalitet, samt den enkelte deltaker.

Et unntak fra kvalifikasjonsprinsippet vil også kunne bli aktuelt ved intern jobbrotasjon eller interne omorganiseringer, jf. lov om universiteter og høyskoler (UH-loven) §6-4 (3): «Når særlige grunner taler for det, kan styret foreta ansettelser i undervisnings- og forskerstillinger uten forutgående kunngjøring.» Det er viktig at den nye loven for statens ansatte også gi rom for slike unntak.

#### **§4. Utlysning av stilling og embete**

UHR ønsker at det skal åpnes for at det i visse sammenhenger kan ansettes midlertidig administrativt personale i inntil ett år, ikke seks måneder som foreslått i ny lov. Dette vil hindre administrativt ekstraarbeid, og vil samsvare med lengden for eksempel på en svangerskapspermisjon. For vitenskapelig ansatte skal en grundig faglig vurdering gjennomføres før tilsetting. Dette tar erfaringsmessig lang tid, og tilsetting av vikarer for perioder på seks måneder vil ofte ikke være tilstrekkelig. I verste fall kan en så knapp tidsramme gå ut over studentenes undervisning, eller virksomhetens forskningsaktiviteter.

#### **§§ 5. Innstilling og 6. Ansettelse**

I ny lov foreslås det at ordningen med et kollegialt organ ved innstilling avvikles. Det foreslås at nærmeste leder som hovedregel innstiller, mens ordningen med kollegiale ansettelsesorgan videreføres. UHR har ingen kommentarer til dette forslaget.

#### **§ 7 Særregler**

(1) Paragrafene 3-6 gjelder ikke for statsansatt som ansettes inntil seks måneder. UHR mener at denne tidsperioden bør utvides til ett år. Dette av hensyn til lengden på ulike permisjonsordninger, og fordi det ofte er tidkrevende å gjennomføre grundige tilsettingsprosesser.

#### **§ 9 Fast og midlertidig ansettelse**

Forslaget i §9 (1), der det åpnes for midlertidig tilsetting i seks måneder ved uforutsette behov, bør utvides til ett år. Dette samsvarer med arbeidslivet for øvrig. At det skal være vilkår om uforutsette behov, bør utelates. UHRs begrunnelse for å mene dette er følgende:

UHR ser i forslaget § 9 at midlertidig ansettelse skal kunne avtales «når arbeidet er av midlertidig karakter», som er en harmonisering med aml. § 14-9 første ledd. Tjenestemannslovutvalget la til grunn at vilkåret «midlertidig karakter» skal forstås på samme måte som etter aml. § 14-9 første ledd bokstav a, men bekrefter samtidig at «Adgangen til midlertidig ansettelse etter tjenestemannsloven § 3 nr. 2 a synes klart å ligge innenfor adgangen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a» (se rapporten s. 138). Vi tar til etterretning at KMD likevel mener at lovens ordlyd eksplisitt må dekke også situasjoner hvor «det bare er behov for statsansatt i et bestemt tidsrom». Store deler av forskningen ved UHRs medlemsinstitusjoner finansieres gjennom eksterne midler som har en avgrenset tidsramme. Det er utstrakt bruk av II-er stillinger både til undervisning og forskning ved UH-institusjonene. Til undervisningsoppdrag hentes ofte eksterne forelesere inn for kortere eller lenger tid. Med mindre tjenestemannslovens vilkår om at «tjenestemannen trengs bare for et bestemt tidsrom» kan fortolkes som arbeid «av midlertidig karakter», mener UHR det er et klart behov for en slik hjemmel som KMD foreslår.

I lovforslagets videre regulering av midlertidig ansettelse fraviker KMD ambisjonen om at vilkår for midlertidig ansettelse i staten skal samsvare med arbeidsmiljølovens regulering, uten at vi kan se det er gitt noen begrunnelse. UHR har innvendinger mot følgende to elementer:

Forslag om at staten skal gis mindre handlingsrom enn annen virksomhet når det gjelder generell adgang til midlertidig ansettelse. Aml. § 14-9 første ledd bokstav f gir generell adgang til å ansette midlertidig i inntil 12 måneder, mens det foreslås at statens adgang skal begrenses til seks måneder. KMD viser til «at det i statsforvaltningen er et klart behov for en slik regel. Samtidig mener vi at perioden bør avgrenses til seks måneder, og det bør presiseres i lovteksten at det gjelder ved et uforutsett behov» (s. 47). UHR forstår dette som en innstramming i forhold til dagens regulering, hvor gjeldende seks-måneders grense ikke følges av krav om «uforutsett behov».

Forslaget i §9 (3) om endring fra fire til tre års ansettelse før det kan gjøres krav på fast stilling. UHR ser flere utfordringer ved dette. I utgangspunktet ønsker UHR et sterkt stillingsvern for sektorens ansatte, men i UH-sektoren er fire år mye brukt for åremålsstillinger, noe som tilsier at vikarbehovet vil være fire år. Etter det nye lovforslaget vil disse vikarene ha krav på fast stilling ved åremålstidens utløp. UHR ser heller ikke behovet for at det skal være forskjell mellom statlig og annen virksomhet når det gjelder opptjening av rettigheter som fast ansatt. I henhold til forslaget § 9 skal statlig arbeidstaker som er midlertidig ansatt i mer enn tre år, anses som fast ansatt hvis grunnlaget er arbeid av midlertidig karakter, mens tilsvarende virkning først inntreffer etter fire år i øvrig arbeidsmarked (aml. § § 14- 9 sjette ledd). Her velger KMD å gå vekk fra en harmonisering som tidligere er gjennomført. UHR mener grensen bør være fire år, tilsvarende arbeidsmiljølovens regulering.

UHR er i tillegg klart uenig i Tjenestemannslovutvalgets forståelse av at «Ved direkte overgang fra utdanningsstilling til vikariat eller annen fast eller midlertidig ansettelse, regnes tiden i utdanningsstillingen med ved beregning av tjenestetiden» (se rapporten s. 268). Vi er derfor tilfreds med at det nå er bestemt at doktorgradsutdanningen ikke skal regnes som tjenestetid. Dette vil etter vår mening bedre unge forskeres karriereutvikling og bidra til at institusjonene kan benytte seg av deres kompetanse på en god måte.

### **§13 Fortrinnsrett til deltidsansatte**

I ny lovtekst foreslås det at deltidsansatte skal ha fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten, forutsatt at vedkommende er kvalifisert for stillingen og at det ikke medfører vesentlige ulemper for arbeidsgiver. UHR støtter denne lovformuleringen, forutsatt at det gjøres unntak for forsknings- og undervisningsstillinger. Mange vil være leid inn på timebasis/i engasjement/i bistillinger, og det vil være uheldig for UH-sektoren dersom ikke disse stillingene kan lyses åpent ut, slik at den best kvalifiserte søkeren kan tilsettes. Dette vil også stå i motstrid til intensjonene i kvalifikasjonsprinsippet.

## **Kapittel 3. Opphør av arbeidsforholdet, skriftlig advarsel, plikt til å overta annen stilling mv.**

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

UHR ønsker en tydeligere lovtekst som omtaler arbeidsgivers rett, i særlige tilfeller, til å foreta omplasseringer og pålegge en arbeidstaker å overta ny stilling enten fast eller midlertidig. Et slikt handlingsrom kan blant annet være viktig for å sikre et godt arbeidsmiljø.

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

UHR foreslår at lovtekstforslaget «Statsansatt kan sies opp når oppsigelsen er saklig begrunnet i virksomhetens forhold», utvides med «eller når arbeidet faller bort». Det er viktig for UH-sektoren at dette tillegget tas med. Flere eksternt finansierte forskere enn i dag bør ansettes fast, men det bør da være adgang til å avslutte arbeidsforholdet når prosjektet og finansieringen opphører. Se også under § 24.

UHR tar til etterretning at lovforslaget innebærer like oppsigelsesvilkår uavhengig av om arbeidstaker er fast, midlertidig eller åremålsansatt, og at skillet mellom såkalt svakt og sterkt stillingsvern bortfaller. En del av Tjenestemannsutvalgets mandat var å «vurdere om det er behov for samme stillingsvern i tjenestemannsloven som i arbeidsmiljøloven», men vi ser at forslaget likevel bare innebærer delvis tilpassing til arbeidsmiljølovens oppsigelsesregler. Arbeidsmiljøloven (aml) § 15-7 har en samlet bestemmelse om at «Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold», dvs. legger en generell saklighetsstandard til grunn, uavhengig av oppsigelsesgrunnlag. For staten vil KMD derimot differensiere mellom oppsigelse grunnet henholdsvis virksomhetens og arbeidstakers forhold. KMD har særlig bedt høringsinstansene kommentere forslag om å harmonisere oppsigelsesreglene med arbeidsmiljøloven ved at det må foretas en interesseavveining mellom virksomhetens behov og ulempene for den statsansatte, før oppsigelse gis. I høringsnotatet har departementet foreslått at et alternativ vil kunne være å legge inn en

begrensning av domstolenes kompetanse i loven, for eksempel at domstolen ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining. I lys av punktet ovenfor mener UHR at det tas inn i loven at domstolene ikke kan overprøve klageinstansens interesseavveining.

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

Forslaget i § 19 om at statlig «Arbeidstaker kan sies opp når oppsigelsen er saklig begrunnet i virksomhetens forhold», er parallell med arbeidsmiljøloven (aml.), mens for oppsigelse grunnet arbeidstakers forhold foreslås det i § 20 å detaljregulere hvilke konkrete forhold som kan legitimere oppsigelse. Det er vanskelig å se noe argument for at staten skal ha annen tilnærming til oppsigelse grunnet arbeidstakers forhold enn det øvrig arbeidsliv har. Det er allment anerkjent at terskelen for oppsigelse skal være høy i alle deler av arbeidslivet, og det er neppe grunn til å tro at statlige arbeidsgivere er mindre rustet enn øvrige arbeidsgivere til forsvarlig vurdering av hva som er «saklig grunn». Både for oppsigelse grunnet virksomhetens og arbeidstakers forhold bør det etter UHRs syn gjelde samme rettslige standarder uavhengig av sektor. UHR foreslår dermed at ordlyden i aml. § 15-7<sup>1</sup> i sin helhet benyttes også i den nye loven.

Dersom ikke denne ordlyden innføres i loven, støtter UHR tillegget som foreslås tatt inn i denne paragrafen: «gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter».

### **§24 Fortrinnsrett til ansettelse i staten**

Det bør presiseres at når fortrinnsrett benyttes, så innebærer det at kvalifikasjonsprinsippet settes til side. Samtidig må den som tilsettes være kvalifisert for oppgavene. Lovtekstforslaget kan tolkes som om det kun omfatter søkere med eksternt fortrinnsrett, og ikke internt ansatte. Det bør konkretiseres at fortrinnsretten også gjelder virksomhetens egne ansatte. UHR registrerer for øvrig at saklighetskravet i forslaget § 19 innebærer en videreføring av den «interne fortrinnsretten» i tjml. § 13 nr. 1, men at arbeidsgiver nå får omplasseringsplikt uavhengig av arbeidstakers ansettelsestid. UHR ser at forslaget i § 24 om fortrinnsrett for både fast og midlertidig ansatte som har vært ansatt i til sammen minst 12 måneder siste to år, er en harmonisering med arbeidsmiljøloven. Vi konstaterer at flere statlige arbeidstakere da vil omfattes av ordningen enn i dag, hvor fast ansatte må ha vært ansatt i mer enn to år og midlertidige i mer enn fire år.

UHR forstår det som at KMD vil avvike tjml. forskrift § 2 nr. 4 første setning, som sidestiller bortfall av eksterne midler med bortfall av arbeid. Med mindre vi kan tolke inn bortfall av eksternt finansiering i «saklig grunn» for oppsigelse, så er det helt vesentlig at denne hjemmelen videreføres. Det vises til høringsnotatet: «At arbeidet har falt bort innebærer at arbeidsoppgavene til den ansatte ikke lenger finnes» (s. 60) Når det gjelder ansatte som er rekruttert for å fylle oppgaver knyttet til avgrensede prosjekter med midlertidig finansiering fra eksterne kilder, som f.eks. EU, Norges forskningsråd og andre, må fagmiljøene derfor ha anledning til å avslutte arbeidsforhold når finansieringen opphører. Dette hindrer selvsagt ikke institusjoner og fagmiljøer med et visst omfang av eksternt finansiering å utvikle god praksis for prosjektportefølje hvor eksternt finansierte fagpersoner kan ansettes fast for å utføre oppgaver knyttet til ulike eksternt finansierte prosjekter. UHR mener at nøkkelen til redusert midlertidighet i sektoren ligger her.

---

1

<sup>1</sup> Arbeidsmiljølovens § 15-7. *Vern mot usaklig oppsigelse:*

(1) Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold.  
(2) Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.  
(3) En oppsigelse som skyldes at arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens drift på oppdrag ved bruk av selvstendige oppdragstakere, er ikke saklig med mindre det er nødvendig av hensyn til virksomhetens fortsatte drift.

For at dette skal fungere, er det avgjørende at fortrinnsretten til «annen passende stilling» tolkes på en slik måte at oppgave og kompetanse stemmer overens. UH-institusjonene er imidlertid i en særstilling her. Universiteter og høyskoler forvalter og utvikler spisskunnskap på alle vitenskapelige fagområder. Hva som "passer" er dermed ikke trivielt. Det sier seg selv at en som har høy kompetanse på ett fagområdet ikke automatisk kan utføre oppgaver på et tilsvarende nivå på et annet fagområde, verken i forskning eller i undervisning, uten at vedkommende er kvalifisert. Dette gjelder også ofte innen samme fagområde. Det er derfor avgjørende at institusjonen og fagmiljøet selv må kunne definere hva som er «annen passende stilling», ikke den ansatte selv eller noen andre utenforstående. Dette er også i tråd med praksis i det øvrige arbeidslivet, hvor en arbeidstaker ikke kan kreve å få fortrinnsrett til en annen stilling basert på vedkommendes egen oppfatning av om en passer til jobben.

Et viktig skille går mellom dem som sitter i rene forskerstillinger (faste eller midlertidige, eksternt eller internt finansierte), og personer i kombinerte forsknings- og undervisningsstillinger. Et grunnpremiss er og bør være åpen konkurranse om vitenskapelige stillinger. Her vil UHR understreke betydningen av kvalifikasjonsprinsippet, som er foreslått lovfestet i forslaget § 3. Realisering av kvalifikasjonsprinsippet krever fri konkurranse om ledige stillinger, og det tilsier varsomhet i bruk av fortrinnsrettsordninger. Tjenestemannslovutvalget viste til at «Det bør blant annet vurderes om det er grunnlag for å gjøre unntak fra fortrinnsretten for midlertidig ansatt undervisnings- og forskningspersonale som er ansatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert, jf. forskrift til tjenestemannsloven § 7 nr. 2 bokstav a.» (se rapporten s. 202). UHR mener at det bør gjøres unntak fra fortrinnsrett både for faste og midlertidig ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger som utfører eksternt finansierte oppdrag.

Vi merker oss at KMD presiserer at «Fortrinnsretten skal ikke kunne benyttes for å skaffe seg avansement, hverken når det gjelder lønn eller tittel» (s. 63). UHR vil sterkt anbefale at dette premisset nedfelles direkte i loven, og slår entydig fast at avansement også i form av «tittel» faller utenfor fortrinnsrettsordningen. En fagperson som har opparbeidet seg rettigheter i en forskerstilling (f.eks. forsker 1109 eller 1183), bør ikke kunne kreve fortrinnsrett til en kombinert stilling (som førsteamanuensis 1011 eller professor 1013). Dette fordi vedkommende ikke har deltatt i åpen konkurranse om den kombinerte stillingen, og heller ikke er blitt vurdert angående undervisningskompetanse. Dette gjelder også selv om forskeren har gitt begrenset undervisningsbidrag. Hvorvidt forskerstillingen er helt eller delvis eksternt finansiert, spiller heller ingen rolle. Det er dessuten ikke tilstrekkelig bare å være formelt kvalifisert til stillingen fordi dette vil forhindre arbeidsgivers adgang til å velge den best kvalifiserte kandidaten. I EUs arbeid med målet om «Ett europeisk forskningsområde (ERA)», legges det stor vekt på Open Recruitment. Det er svært uheldig for UH-institusjonenes evne til å nå dette målet og til å konkurrere internasjonalt dersom dagens uklarhet knyttet til fortrinnsrett ikke blir ryddet opp i. UH-sektoren kan ikke ha to ulike rekrutteringsveier til de faste, kombinerte stillingene: en med åpen (internasjonal) konkurranse og en på grunn av fortrinnsrett etter å ha sittet i stillinger med annet formål, der en kommer utenom åpen konkurranse. Forskerstillinger kan selvsagt være karrierebyggende også om en ønsker fast undervisnings- og forskerstilling, men den må da søkes på og vinnes i konkurranse med andre. I denne sammenheng er det verdt å minne om Regjeringens ambisjoner om flere verdensledende forskningsmiljøer og Kunnskapsdepartementet påpekning i Prop. 81L (2015-2016): «For å sikre kvaliteten på universiteter og høyskoler er det forutsetning at det er åpen konkurranse om vitenskapelige stillinger» (s. 30).

**Fortrinnsrettens lengde.** KMD ber om innspill på forslaget om at statsansatte skal kunne hevde fortrinnsrett dobbelt så lenge som øvrige arbeidstakere. Aml. § 14-2 gir fortrinnsrett til stilling i ett år etter oppsigelse, mens KMD foreslår at statsansatte skal ha fortrinnsrett i to år. Dette er en utvidelse av dagens fortrinnsrettsperiode i staten, som etter utfasing av ventelønnsordningen er ett år. UHR mener fortrinnsretten bør avpasses med regler for arbeidslivet generelt og ha en varighet på ett år, tilsvarende bestemmelsen i aml. § 14-2. UHR vil ellers fremheve behov for videreføring av adgangen i tjml. forskrift § 2 nr. 4, siste setning, til å kunne unnta eksternt finansierte stillinger fra krav om kunngjøring og ordinære innstillings- og ansettelsesprosedyrer. Dette er særlig aktuelt ved



bemanning av forskningsprosjekter hvor enkeltpersoner er skrevet inn i søknadene til f.eks. EU og hvor den faglige evaluering av disse konkrete personene er lagt som forutsetning for finansiering. Den faglige evalueringen i Norges forskningsråd eller EU erstatter evalueringen som ellers gjøres i forbindelse med en utlysning. En åpen utlysning etter at den konkurransebaserte finansieringen er gitt er verken nødvendig, mulig eller logisk i slike tilfeller.

### **§25 Skriftlig advarsel**

UHR er av den oppfatning at lovttekstforslaget i §25 gir arbeidsgiver for lite handlingsrom. Det kan for eksempel dukke opp behov for å frata arbeidstaker ansvar for arbeidsoppgaver dersom vedkommende har vist utilbørlig adferd som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for embetet eller stillingen. Det er ønskelig at dette ivaretas i den endelige lovtteksten.

### **Overgangsregler**

Når det gjelder KMDs forslag om overgangsregler, slutter UHR seg til forslagene i §§ 41-44, og anbefaler alternativ 3 under § 45, det vil si at det ikke gis overgangsregel for oppsigelse.

### **Oppsummering**

Forslaget om generell adgang til midlertidig ansettelse i seks måneder bør endres til 12 måneder, slik at statlige arbeidsgivere gis samme ramme som det øvrige arbeidslivet. Slik ansettelse bør kunne foretas uten forutgående kunngjøring.

Forslaget om en grense på tre år for opptjening av stillingsvern for arbeidstakere som er midlertidig ansatt fordi arbeidet «er av midlertidig karakter», eller eventuelt for et «bestemt tidsrom», bør endres til fire år, tilsvarende arbeidsmiljølovens regulering.

Det bør benyttes samme rettslige standard for oppsigelse i staten som i øvrig norsk arbeidsliv, uavhengig av grunnlag for oppsigelse. I likhet med det som gjelder etter aml. § 15-7, bør vilkår i staten være at «Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold»

Forslaget om at statsansatte skal ha fortrinnsrett dobbelt så lenge som andre arbeidstakere i Norge, bør endres til at varighet er ett år, tilsvarende bestemmelsen i aml. § 14-2

I forbindelse med endringer begrunnet i UH-institusjonenes "særlige behov" bør følgende unntaksordninger for undervisnings- og forskningspersonale gjelde: Bortfall av ekstern finansiering må sidestilles med bortfall av arbeid.

Kvalifikasjonsprinsippet må legges til grunn i spørsmål om fortrinnsrett. Bl.a. betyr dette at opparbeidede rettigheter i en forskerstilling ikke gir fortrinnsrett til en kombinert undervisnings- og forskningsstilling.

I spørsmålet om fortrinnsrett må institusjonen og fagmiljøet selv kunne definere hva som er «annen passende stilling».

Adgangen til å kunne unnta eksternt finansierte stillinger fra krav om kunngjøring og ordinære innstillings- og ansettelsesprosedyrer bør videreføres.