

Til Universitetsstyret
Fra Universitetsdirektøren

Sakstype: Orienteringssak
Møtesaksnr.: O-sak 5
Møtenr.: 6/2014
Møtedato: 21. oktober 2014
Notatdato: 25. september 2014
Arkivsaksnr.: 2014/11313
Saksbehandler: Berit Hernes Bakke

Spørsmål vedrørende organisering av styrearbeid ved klagebehandling av oppsigelsesvedtak mv.

Bakgrunn

Universitetsstyret er gjennom universitets- og høyskoleloven tillagt oppgaver ved klagebehandling av blant annet oppsigelses- og avskjedsvedtak. Universitetsstyret har gitt uttrykk for at de ønsker en vurdering av hvorvidt det er nødvendig at styret skal involveres i disse sakene i sin helhet. Avdeling for personalstøtte har derfor fått vurdert om det er anledning til å delegere disse sakene til et under- eller sideordnet organ.

Hovedproblemstillinger

1. Sakens rettslige sider – har universitetsstyret anledning til å delegere denne type saker?

Etter å ha foretatt en vurdering av saken er det vår oppfatning at det ikke er anledning for universitetsstyret til å delegere klagebehandling av oppsigelsessaker. Avgjørelsen er basert på en gjennomgang av de innhentede rettskildene, samt erfaringsutveksling med de øvrige større universitetene i Norge.

2. Praksis ved Universitetet i Bergen, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet.

De øvrige universitetene praktiserer tilsvarende ordning som UiO gjør i dag, det vil si at styret i sin helhet fatter avgjørelsen knyttet til klagesaken.


Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør


Irene Sandlie
personaldirektør

Vedlegg: Fremleggsnotat for spørsmål vedrørende organisering av styrearbeid ved klagebehandling av oppsigelsesvedtak mv.



Universitetsdirektøren

Dato:
26.09.2014

Vår ref.:
2014/11313

Spørsmål vedrørende organisering av styrearbeid ved klagebehandling av oppsigelsesvedtak mv.

1. Innledning

1.1. *Sakens problemstilling*

Universitetsstyret er gjennom universitets- og høyskoleloven tillagt oppgaver ved klagebehandling av bl.a. oppsigelses- og avskjedsvedtak. Dette fremgår av universitets- og høyskoleloven § 11-3 tredje ledd:

«Klage over vedtak om avskjed, oppsigelse, suspensjon eller ordensstraff avgjøres av departementet når vedtaket er fattet av styret, og ellers av styret selv.»

Slik klagebehandling er svært tidskrevende. I den forbindelse er det hensiktsmessig å se på om det er mulig å organisere arbeidet på en slik måte at man ivaretar både rettssikkerhet og hensynet til en effektiv behandling. Det mest nærliggende vil være å kartlegge om det er delegasjonsadgang, slik at det ikke blir nødvendig å involvere styret i sin helhet ved beslutningen.

Avdeling for personalstøtte ved UiO (AP) har i denne sammenheng vurdert rettskildematerialet som relaterer seg til universitets- og høyskoleloven for å kartlegge innholdet i den aktuelle regulering. For å få belyst saken ut fra en praktisk synsvinkel, har også de juridiske eller administrative rådgiverne ved UiB, UiT og NTNU blitt kontaktet for å se nærmere på hva slags løsning disse praktiserer.



1.2. Oppsummering av vurderingen

Etter å ha gjennomgått rettskildene og innhentet erfaringer fra de andre universitetene, er det vår vurdering at det *ikke* vil være adgang til å delegere beslutningen i forbindelse med klagesaken til et annet organ eller et arbeidsutvalg som består av medlemmer fra styret. Dette kan for så vidt utledes av ordlyden, men støttes også av teori og forarbeider på det rettslige området.

Når det gjelder praksis fra de andre universitetene, har UiO vært i kontakt med UiT, UiB og NTNU. Ut fra de svarene vi har fått fra disse, fremgår det at også disse praktiserer en ordning der styret i sin helhet fatter avgjørelsen knyttet til klagesaken. Dette trekker i retning av at det er slik bestemmelsen må forstås.

2. Sakens rettslige side – adgang til å delegere

Den rettslige problemstilling er hvorvidt formuleringen «*styret selv*» avskjærer styret fra å videredelegere adgangen til å treffe avgjørelse i de nevnte sakstypene.

Ser man på ordlyden isolert er det naturlig å oppfatte bestemmelsen som et delegasjonsforbud med hensyn til selve avgjørelsen, jf. ordet «*selv*».¹ Dette synes å samsvare med oppfatningen fremholdt i teori og forarbeider vedrørende hvordan andre bestemmelser med samme ordlyd skal tolkes.

Det er for eksempel nedfelt i universitets- og høyskoleloven § 1-5 sjette ledd at «*[s]tyret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det.*»² Her er det altså ikke presisert at det er styret «*selv*» som skal samtykke. I denne forbindelse skriver Jan Frihdtjof Bernt at «*«[s]tyret» er enten styret selv eller andre ved institusjonen som styret har delegert sin avgjørelsesmyndighet i slike saker til, jf. §§ 8-2 nr. 2 og 9-1 nr. 2.*» I slike tilfeller, der det kun står at styret treffer beslutningen, må det være klart at er alminnelig delegasjonsadgang.

Dette er for øvrig i tråd med lovens forarbeider, se Ot.prp. nr. 67 (2006-2007) side 20. Jeg viser videre til Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) side 69:

«Universitets- og høyskoleloven §5 regulerer styrets delegasjonsmyndighet. Alle

¹ Sml. kommunelovens formuleringer, f.eks. kommuneloven § 8 nr. 1, hvor det er sikker rett at det foreligger delegasjonsforbud når kommunestyret eller fylkestinget «*selv*» treffer beslutningen, se note 44 til kommuneloven ved Jan Fridthjof Bernt i Gyldendal Rettsdata (2012).

² Note 66 til universitets- og høyskoleloven av Jan Fridthjof Bernt i Gyldendal Rettsdata (2012)

beslutninger ved institusjonen som er truffet av andre enn styret, treffes på styrets vegne og ansvar. Styret står fritt til å delegere sin myndighet til personer eller organer ved institusjonen med mindre det fremkommer av loven at styret selv må treffe vedtaket eller det er særlige begrensninger i adgangen til å delegere.»

Motsetningsvis vil det altså som hovedregel innebære et delgasjonsforbud dersom styret «selv» skal treffe beslutningen. I henhold til universitets- og høyskoleloven § 11-3 første ledd er det presisert at det er tilsettingsorganet«selv» som treffer beslutningen, noe som innebærer at«[d]ette er samme regel som i tjml. § 17 nr. 3, men uten adgang til å fravike prinsippet om at tilsettingsorganet selv treffer slikt vedtak, i reglement», jf. note 792 til universitets- og høyskoleloven i Gyldendal Rettsdata.³ Dette må også gjelde i henhold til delegering av beslutning hjemlet i § 11-3 tredje ledd.

Det kunne tenkes at man måtte underlegge bestemmelsen en innskrenkende fortolkning. Det var i universitetsloven av 1995 § 4 nr. 4 nedfelt at styret selv måtte treffe beslutninger om «*virksomhetens interne organisering på alle nivåer*». Tatt på ordet ville den innebåret at styret selv måtte befatte seg med selv enkle beslutninger om saksfordeling og arbeidsdeling innenfor den enkelte del av administrasjonen. Denne bestemmelsen måtte imidlertid tolkes i lys av forarbeider og historikk, slik at delegasjonsforbudet ikke gjaldt enhver liten beslutning, se note 32 til universitetsloven av 1995 i Gyldendal Rettsdata.⁴

Jeg kan på den annen side ikke se at man *i dette tilfellet* skal tolke loven innskrenkende. Universitets- og høyskoleloven § 11-3 er en videreføring av universitetsloven §§ 34 og 35. Klagebehandling av oppsigelsessaker ble i henhold til den tidligere loven ansett som en av de «*funksjoner i tilsettingssammenheng som ikke kan delegeres*», se note 37 til universitetsloven i Gyldendal Rettsdata. Det er også generelt antatt at man skal være varsom med å delegere visse typer betydningsfulle avgjørelser, jf. note 37 til universitetsloven i Gyldendal Rettsdata:

«Universitetene og høyskolene har [...] en så særpreget styringsstruktur – og en så enestående institusjonell uavhengighet – at de[t] må settes grenser for hvilke avgjørelser og oppgaver styret kan overlate til andre ved institusjonen. Dette kommer i første rekke til uttrykk ved at det enkelte steder i loven sies at «styret selv» skal treffe et vedtak, men det vil også kunne følge av vedtakets karakter

³ Note 792 til universitets- og høyskoleloven av Jan Fridthjof Bernt i Gyldendal Rettsdata (2012)

⁴ Note 32 til universitetsloven av Jan Fridthjof Bernt i Gyldendal Rettsdata

eller av reglene om hvordan det skal treffes, at dette er en avgjørelse som ikke kan delegeres.»

Med utgangspunkt i gjennomgangen av rettskildefaktorene på området, er det min oppfatning at delegasjon til en mindre eller annen gruppe, vil være utelukket.

3. Praksis ved andre universiteter; organiseringen ved Universitetet i Bergen (UiB), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)

For å belyse spørsmålet om delegasjonsadgang tok AP, som nevnt, kontakt med de andre store universitetene for å få klarlagt hva slags praksis disse har på det aktuelle området. Under følger de svar vi har mottatt.⁵

3.1. Er det noen innledende behandling i et annet organ enn styret før beslutning treffes?

UiB «Etter mottatt klage sendes saken til vedtaksorganet iht fvl § 33, som behandler saken før eventuell oversendelse til universitetsstyret som klageinstans. Det er universitetsdirektøren som fremlegger klagesaken med saksfremstilling for universitetsstyret.»

NTNU «En ankesak til styret behandles slike alle styresaker behandles før selve styremøtet: Rektoratet (rektor, tre prorektorer og to direktører) går gjennom sakene. Dette er en uformell behandling som dels tar sikte på å informere primært rektor om innholdet, og dels for å motta tilbakemeldinger for eventuell revidering av notatet.»

UiT «Ved Universitetet i Tromsø er det ingen innledende behandling til styret. Universitetsdirektøren legger fram klagesaken til styret, som mottar sakspapirer en uke før, og behandler saken i plenum. Før møtet (og som del av saksbehandlingen) er det dialog om saken mellom universitetsdirektøren og rektor/styreleder.»

3.2. Hvilket organ fatter endelig vedtak i klagesakene?

UiB «Klagesaker behandles av samlet universitetsstyre.»

NTNU «Hele styret behandler saken og fatter vedtak.»

UiT «Styret fatter endelig vedtak. Vi har et eksempel i en oppsigelsessak i 2013 på at styret

⁵ Svarene er gitt fra disse personene: Seniorrådgiver Svein Åge Eilertsen ved UiB. Fungerende personalsjef Petter Wiig ved NTNU. Personal- og organisasjonsdirektør Odd Arne Paulsen ved UiT.

vedtok å sende saken tilbake til ny behandling i underliggende organ (tilsettingsutvalg ved et fakultet), fordi det ble vurdert å være behov for å gjøre ytterligere vurderinger. Det ble gjort, vedtaket opprettholdt, og saken kom tilbake til styret som opprettholdt oppsigelsesvedtaket.»

3.3 Er det gjort grep eller satt i gang tiltak for å effektivisere klagebehandlingen?

UiB «Vedtaksorganet innkalles til særskilt møtebehandling ved mottakelse av klagen, og møtet pleier å være gjennomført i løpet av noen uker. Fremleggelse for universitetsstyret skjer i et ordinært styremøte, og skjer vanligvis noen måneder etter mottakelse av klagen. Uten å ha sjekket gjennomsnittlig klagebehandlingstid, antar vi at klagen vanligvis er behandlet i god tid innen et halvt år. Vi mener UiB har en forsvarlig tidsbruk i klagesaker, og det er derfor ikke iverksatt særlige tiltak for å effektivisere klagebehandlingen.»

NTNU «Jeg kjenner ikke til hvor lang tid ankebehandlingen tar, men det er uansett ikke truffet vedtak hos oss for å effektivisere behandlingen. For øvrig er vi nøye med at det ikke er de samme juristene som først gir råd til den enheten der vedtaket om oppsigelse, ordensstraff el. fattes, og som deretter forbereder en eventuell ankesak for styret.»

UiT «For å effektivisere saksbehandlingen og sikre tilstrekkelig kvalitet har Avdeling for personal og organisasjon et gjennomgående ansvar i slike saker. Saksbehandler/jurist ved POA følger saken hele veien, bidrar til vurderingene ved fakultetene og deres tilsettingsorganer, og lager en plan for framdrift. Det er et nært samarbeid mellom nivåene i slike saker, som jo er krevende på flere måter. Vi ser det som særlig viktig å ha erfarne saksbehandlere og bygge intern kompetanse på dette området.»

4. Avsluttende merknader

Basert på både gjennomgang av rettskilder og innhenting av erfaring fra de andre store universitetene, er det APs kvalifiserte oppfatning at *styret selv* – i sin helhet – må treffe beslutningen i forbindelse med klagesakene.

Det må imidlertid være mulig å tenke seg at en mindre arbeidsgruppe først går gjennom sakene og kommer med en innstilling, mens styret i sin helhet står for den endelige avgjørelsen. En slik forberedende behandling vil formodentlig redusere tidsbruken, i det minste der den forberedende arbeidsgruppen kommer med en enstemmig innstilling.