

Juristforbundet v/ Andreas Holmsen-Ringstad
på vegne av Ann-Kristin Emblem

Deres ref

Vår ref
24/5136-

Dato
14. november 2024

Vedtak i klagesak – oppsigelse av høyskoledirektør Ann-Kristin Emblem

Kunnskapsdepartementet viser til klage på vedtak om oppsigelse på vegne av Ann-Kristin Emblem (heretter Emblem eller høyskoledirektør) datert 16. mai 2024. Bakgrunnen for klagen er et vedtak om oppsigelse etter statsansatteloven § 20 første ledd truffet av styret ved Høyskolen i Volda (heretter HVO eller styret) 25. april 2024. Vedtaket om oppsigelse er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven (heretter fvl.) § 2 andre ledd. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV til VII kommer derfor til anvendelse.

Underretningen om vedtaket ble mottatt av Emblem 26. april 2024. Vedtaket ble påklaget 16. mai 2024, og klagen er derfor fremmet innen klagefristen, jf. fvl. § 29 første ledd. Den ble 12. juni 2024 oversendt til Kunnskapsdepartementet som rett klageinstans, jf. statsansatteloven § 33 første ledd. Klagen er derfor tatt til behandling i departementet.

Departementet sendte et foreløpig svar til partene 28. juni hvor det ble bekreftet at klagen på vedtak om oppsigelse er mottatt, at departementet var i gang med å vurdere dokumentene i saken og at partene i august ville få en tilbakemelding om forventet saksbehandlingstid. Departementet har i to omganger (august og oktober) anmodet høyskolen om ytterligere dokumentasjon i saken. Den 2. oktober ble partene informert om at departementet tok sikte på at saken vil være ferdig behandlet innen utgangen av november.

Departementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd.

1. Om vedtaket

Styret ved HVO fattet 25. april 2024 vedtak om oppsigelse av Emblem fra stillingen som høyskoledirektør. Vedtaket ble fattet med grunnlag i statsansatteloven § 20 første ledd bokstav c og d. Begrunnelsen for vedtaket ble opplyst å være langvarige samarbeidsproblemer, unnlatt/manglende orientering av styret, gjentatte brudd på Emblems plikter som direktør og sekretær for styret og flere og gjentatte brudd på virksomhetens varslingsrutiner.

2. Sentrale dokumenter i saken

Styret oversendte Emblems klage til departementet 12. juni 2024. Sammen med oversendelsen av klagen fulgte en rekke vedlegg. Dette inkluderer blant annet

- Forhåndsvarsel om oppsigelse m/ bilag datert 26. mars 2024
- Tilsvar fra Emblem m/ bilag datert 12. april 2024
- Vedtak om oppsigelse datert 25. april 2024
- Klage datert 16. mai 2024
- Oversendelse av klage 12. juni 2024
- Henvendelse fra departementet til høyskolen datert 19. august 2024 der høyskolen ble bedt om å forberede saken bedre
- Merknader til oversendelsesbrev fra høyskolen datert 6. september 2024
- Henvendelse fra departementet til høyskolen datert 2. oktober 2024 med spørsmål i forbindelse med klagesaken
- Høyskolen sitt svar på spørsmål i forbindelse med klagesaken datert 9. oktober

3. Om habilitet

Kunnskapsdepartementet forstår det slik at rektor Odd Helge Mjellem Tonheim har ansett seg som inhabil etter forvaltningsloven § 6 i saken om oppsigelse av Ann-Kristin Emblem. Departementet legger til grunn at han ikke har bidratt til å tilrettelegge grunnlaget for eller til å ta avgjørelse i oppsigelsessaken. Det samme gjelder styremedlem Bjørn Gunnar Tafjord, som etter det departementet forstår også har ansett seg som inhabil i saken om oppsigelse. Departementet legger også til grunn at øvrige styremedlemmer eller andre som har deltatt i saksforberedelsen av eller avgjørelsen om oppsigelse har vurdert sin habilitet i saken.

4. Bakgrunn og saksgang før klagesaken ble sendt til departementet

Emblem tiltrådte som fast høyskoledirektør 1. desember 2022. Før det hadde hun vært midlertidig studiedirektør fra 1. oktober 2021, og midlertidig høyskoledirektør fra 1. august 2022. Odd Helge Mjellem Tonheim (er rektor og styreleder ved høyskolen, og vil i det følgende omtales som rektor) tiltrådte som rektor 1. august 2023, og hadde før dette vært prorektor ved HVO siden 2019.

Den 12. desember 2023 ble det innsendt et varsel mot Emblem fra en vitenskapelig ansatt ved HVO. I varselet ble det blant annet anført at høyskoledirektøren på ingen måte har anledning til å motarbeide en forskers rett og plikt til å gjøre undersøkelser.

Styret ved HVO engasjerte advokatfirmaet Judicia for å granske og vurdere varselet. Judicia konkluderte med at Emblem ikke hadde stanset eller aktivt motarbeidet et forskningsprosjekt, men at hennes initiativer til midlertidig stans av prosjektet rent objektivt innebar et inngrep i den akademiske friheten. Judicia fant ikke at Emblem hadde noen tungtveiende grunner til å stanse prosjektet midlertidig. Judicia konkluderte med at det var handlet i strid med forskers akademiske frihet, og at dette objektivt sett kunne gi grunnlag for en administrativ og/eller arbeidsrettslig konsekvens.

I løpet av en tidsperiode på omtrent et halvt år (fra høsten 2023 til vinteren 2024) har det kommet flere varsler til høyskolen mot Emblem. Foruten varselet fra en vitenskapelig ansatt, er det blant annet sendt inn varsler fra verneombud, rektor og tillitsvalgte. I tillegg mottok høyskolen informasjon om en hendelse fra et styremedlem. Slik departementet ser det, gjelder de ulike varslene blant annet manglende oppfølging av klager/varsler, partssamarbeid og arbeidsmiljø, samarbeidsproblemer, og trussel/fryktkultur. Departementet forstår det slik at de siste varslene kom i starten av mars 2024. På dette tidspunktet ble Emblem sykemeldt.

Styret hadde på dette tidspunktet engasjert Judicia for å vurdere hele sakskomplekset knyttet til Emblem. Emblem har vist til at HVO v/ Judicia i en e-post datert 12. mars 2024 fremstilte det som at Emblem ikke «ønsket å gi sin uttalelse til de faktiske forhold som beskrives i hvert av varslene». Emblem v/ Juristforbundet anførte i en e-post av 12. mars 2024 at hun ønsket å uttale seg, men at hun på daværende tidspunkt ikke kunne av hensyn til helsetilstanden.



Den 26. mars 2024 mottok Emblem et forhåndsvarsel om oppsigelse fra styret. I forhåndsvarselet ble det vist til Judicia-rapporten av 4. mars 2024 om akademisk frihet og til de øvrige sakene. Forhåndsvarselet gjorde rede for sakens bakgrunn og inneholder en liste med anførsler og hvordan anklagene i varslene kan oppsummeres. Emblem fikk 14 dagers frist for å gi et tilsvarende svar. Emblem har i klagen av 16. mai 2024 vist til at tilsvarende frist i praksis innebar 7 arbeidsdager pga. påsken. På dette tidspunktet bisto advokatfirmaet Thommessen Emblem. Emblem v/ Thommessen ba om utsatt tilsvarende frist, og fikk innvilget 3 dagers forlengelse. På vegne av Emblem ga Thommessen et tilsvarende svar til forhåndsvarselet. I tilsvaret har Thommessen opplyst at forhåndsvarselet i liten grad redegjorde for hva styret konkret baserte oppsummeringene på, noe som innebar at Emblem til en viss grad måtte «gjette» hva styret siktet til.

Emblem forklarte seg muntlig for styret 16. april 2024, og denne forklaringen er referert til i Emblems klage. Her står det at Emblems advokat innledet med å kort oppsummere Emblems syn på de bakenforliggende sakene det ble vist til i forhåndsvarselet, og det ble også anført at det dels fortsatt var uklart for Emblem hva forhåndsvarselet konkret bygget på og at flere av de bakenforliggende sakene ikke hadde vært gjenstand for kontradiksjon. I klagen er det gitt uttrykk for at styret ikke ga en ytterligere forklaring til de bakenforliggende sakene som lå til grunn for forhåndsvarselet.

Den 26. april 2024 mottok Emblem vedtak om oppsigelse. Emblem klaget på vedtaket om oppsigelse 16. mai 2024.

Kunnskapsdepartementet har i forbindelse med klagesaken henvendt seg til HVO to ganger for å få saken tilstrekkelig opplyst. I den første henvendelsen ble saken sendt tilbake til høyskolen fordi departementet mente at saken ikke var så godt opplyst som mulig og at saken ikke var tilstrekkelig forberedt for departementet, jf. fvl. § 33. Det ble videre uttalt at departementet i utgangspunktet må ta stilling til og behandle alle anførsler som er fremsatt i klagen, og at departementet ikke kunne se at høyskolen i sin forberedelse hadde gjort dette. Departementet ba derfor høyskolen om å sende en ny oversendelse til departementet med frist 9. september. Departementet mottok den nye oversendelsen 6. september. Den 2. oktober henvendte departementet seg til høyskolen på nytt. Departementet viste til at det fremdeles var flere forhold som ikke var tilstrekkelig opplyst fra høyskolens side. Høyskolen ble gitt en frist på en uke til å svare på en rekke spørsmål fra departementet. Spørsmålene ble besvart i et brev til departementet datert 9. oktober.

5. Rettslig grunnlag

5.1. Innledning

Departementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (heretter fvl.) § 34 andre ledd. I tillegg må departementet vurdere hvorvidt saksbehandlingsreglene er ivaretatt gjennom hele prosessen.

Statsansatteloven har en egen bestemmelse om saksbehandlingsregler i § 32. Av bestemmelsens første ledd går det fram at statsansatte, før det treffes vedtak om oppsigelse, skal gis anledning til å forklare seg muntlig for den myndigheten som skal avgjøre saken.

Vedtak om oppsigelse er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 andre ledd. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse, jf. fvl. § 3 første ledd, jf. § 1. Dette følger også uttrykkelig av statsansatteloven § 32 første ledd.

Statsansatte har også rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen rådgiver, jf. § 32 andre ledd.

5.2. Krav til forhåndsvarsel

Fvl. § 16 regulerer når det kreves forhåndsvarsel og hva forhåndsvarselet skal inneholde. Hovedregelen i første ledd er at en part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.

Etter ordlyden er det partene, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e, som skal varsles og varselet må bli sendt til parten før vedtak treffes. Ordlyden taler videre for at forhåndsvarselet må være av en form som gir parten mulighet til å kunne uttale seg om forholdene som ligger til grunn for det mulige vedtaket. Det er naturlig å forstå dette slik at parten i mange sammenhenger bør få et forhåndsvarsel relativt tidlig i saksforberedelsen, også slik at det parten velger å uttale seg om faktisk kan få en betydning for den videre saksbehandlingen og utfallet av saken.

I Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) er det lagt til grunn i merknaden til bestemmelsen at retten til forhåndsvarsel er et hovedprinsipp i vår forvaltning og at det *«[...] i vår forvaltning må kunne oppstilles som alminnelig regel at en forvaltningsakt som griper inn i den enkeltes rettsstilling, ikke avgjøres uten at den eller de som saken vedkommer har fått underretning om saken og anledning til å uttale seg. [...]»*.

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov har utvalget gjort rede for gjeldende rett. Uttalelsene anses som relevante ved tolkningen av rettsreglene i gjeldende forvaltningslov.

I henhold til fvl. § 16 første ledd skal det settes en frist for når parten må ha uttalt seg. Her står forvaltningsmyndigheten fritt til å fastsette den frist som anses høvelig alt etter sakens art, jf. merknaden til § 16 i Ot.prp.nr.38 (1964-1965). I NOU 2019: 5 punkt 22.2.6 er det lagt til grunn at fristen ikke må være så kort at muligheten for å uttale seg om saken i realiteten ikke er til stede.

Hvilke krav som stilles til innholdet i forhåndsvarselet følger av fvl. § 16 annet ledd: *Forhåndsvarselet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.*

Det går fram av bestemmelsen at varselet skal redegjøre for hva saken gjelder, og ellers det som er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser. Hva som er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser, vil variere fra sak til sak. Det må derfor foretas en konkret vurdering av hva forhåndsvarselet skal inneholde. Kravet til varselets innhold vil variere avhengig av hva saken gjelder, sakens omstendigheter og hvor alvorlig saken er.

I Ot.prp.nr.38 (1964-1965) står det i merknaden til bestemmelsen at *«Skal en part uttale seg, må han vite hva saken gjelder, og det minste han må kunne kreve er da at han blir kjent med den forvaltningsakt som det er spørsmål om å treffe mot ham eller som berører hans interesser.»*. Det legges videre til grunn at det må være tilstrekkelig at forhåndsvarslingen gjør rede for hva saken gjelder, men at det må overlates til det enkelte forvaltningsorgan i

hvert enkelt tilfelle å avgjøre hva som skal meddeles for at forhåndsvarslingen skal være forsvarlig.

I NOU 2019: 5 punkt 22.2.6 utdyper utvalget hvordan kravet til innhold i forhåndsvarsel i fvl. § 16 annet ledd skal forstås. Her uttales det at

«[...] forhåndsvarselet må gjøre rede for hva saken gjelder, og ellers inneholde informasjon som setter parten i stand til å ivareta sine interesser, innebærer for det første at varselet må gi informasjon om hva slags enkeltvedtak organet tar sikte på å treffe. Normalt vil det også være nødvendig å opplyse om det rettslige og faktiske grunnlaget for vedtaket, slik saken står for forvaltningsorganet på varslingstidspunktet. Det bør f.eks. oppgis hvilke(n) bestemmelse(r) i lov eller forskrift som organet tar sikte på å treffe avgjørelsen i medhold av. Det kan også være behov for å orientere om de faktiske omstendigheter som vedtaket vil bygge på, og hvilke virkninger det kan antas å få for parten, noe avhengig av hva forvaltningsorganet kan regne med at parten selv har kunnskap om. Jo større inngrep det er tale om, desto mer detaljert bør varselet være. Dette gjelder også ved varsel om administrative sanksjoner, der varselet bør gjøre rede for forvaltningsorganets oppfatning av hvordan parten har unnlatt å etterleve sine plikter.».

Forvaltningsloven oppstiller ikke et alminnelig kontradiksjonsprinsipp, men hensynet til kontradiksjon er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Hensynet til en parts mulighet til å imøtegå beskrivelser av faktum og konkrete anførsler, ivaretas av regler om forhåndsvarsling, fremlegging av nye opplysninger under saksforberedelsen og dokumentinnsyn. I fvl. § 16 om forhåndsvarsel kommer dette til uttrykk ved at en part skal «gis høve til å uttale seg». Disse reglene i forvaltningsloven skal bidra til å gi en part mulighet til å forsvare sine interesser, og skal, sammen med andre saksbehandlingsregler, legge til rette for at parten kan medvirke i beslutningsprosessen og til opplysning av saken.

5.3. Krav til begrunnelse

I henhold til fvl. § 24 første ledd skal enkeltvedtak begrunnes, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Forvaltningsloven § 25 stiller minimumskrav til begrunnelsens innhold.

Fvl. § 25 første ledd stiller krav til vedtakets rettslige begrunnelse. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Videre skal begrunnelsen, i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på.

Bestemmelsen tilsier at nødvendigheten av gjengivelsen av innholdet i reglene også beror på sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad.

I Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) står det i merknaden til bestemmelsen at «[n]oen utførlig utredning kan ikke kreves, men begrunnelsen bør være slik avfattet at partene kan se hva

vedkommende forvaltningsmyndighet har lagt avgjørende vekt på», og at «[g]runnene skal kort nevne de omstendigheter som har vært avgjørende for vedtaket.».

Fvl. § 25 annet ledd stiller krav om å nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, med mindre de faktiske forhold er beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten. I så fall er en henvisning til den tidligere framstillingen tilstrekkelig og parten skal i underretningen vedlegges kopi av framstillingen. I NOU 2019:5 punkt 23.2.1.2 er det uttalt at de faktiske forhold må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtaket er oppfylt. Sivilombudsmannen har i årsmeldingen fra 1989 (SOMB-1989-15) på s. 48 fremhevet at hvor inngående de faktiske forhold må gjengis, blant annet beror på *«hvor stor avstand det er mellom myndighetenes og søkerens beskrivelse av de faktiske forhold, samt den konkrete betydning av denne meningsforskjell».*

Høyesterett har i en rekke dommer lagt uttrykkelig til grunn at kravene til begrunnelsen skjerpes når vedtaket er inngripende for parten. I Rt-1981-745 ble det lagt til grunn at

«[...] Når det gjelder et vedtak så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen. Det må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn. Ikke minst må dette gjelde når resultatet av vedtaket umiddelbart fremtrer som så lite rimelig som tilfellet er her. [...]»

I Rt-2000-1066 er det lagt til grunn at *«Hvilke krav som ellers må stilles til begrunnelsen, må avpasses etter vedtakets karakter».* I Rt-2011-111 er det under omtalen av § 25 tredje ledd lagt til grunn at

«Formuleringen er generell, men det er klart at kravene som stilles til begrunnelsen må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, jf. blant annet Rt-2000-1056. Det må fremgå at det er foretatt et skjønn, jf. Rt-2010-376, og at de relevante hovedhensynene er vektlagt, jf. Rt-1995-738.»

6. Departementets vurdering

Departementet går så over til å vurdere hvorvidt styret har overholdt forvaltningslovens saksbehandlingsregler i forbindelse med oppsigelsen av Emblem.

6.1. Forhåndsvarsel

Departementet vurderer først hvorvidt kravene til forhåndsvarsel i forvaltningsloven er oppfylt.

Det er på det rene at Emblem har mottatt et forhåndsvarsel om oppsigelse med en fastsatt frist til å svare. I forhåndsvarselet vises det til at styret mener vilkårene for oppsigelse er oppfylt. Selv om forvaltningsmyndigheten står fritt til å fastsette en passende frist, må ikke fristen være så kort at muligheten for å uttale seg om saken i realiteten ikke er til stede, jf. punkt 4.2. Departementet legger til grunn at fristlengden må tilpasses sakens kompleksitet

og alvorlighet. Det sentrale må være at fristen er tilstrekkelig til at parten kan ivareta sine rettigheter med den fristen som er satt. Departementet vurderer derfor først om fristen på 14 dager, inkludert påskeferie, var tilstrekkelig til at Emblem kunne ivareta sine rettigheter.

Et oppsigelsesvedtak er et alvorlig og inngripende vedtak med store konsekvenser for den det gjelder. Ett av formålene med forhåndsvarsel er at parten skal kunne bidra til at saken blir godt opplyst og at parten skal kunne gi uttrykk for sitt syn.

Innenfor den angitte fristen på 14 dager måtte Emblem ha en reell mulighet til å sette seg inn i forhåndsvarselet og dokumentasjonen, vurdere hvorvidt hun er enig i at vilkårene for oppsigelse er oppfylt, og utarbeide et eventuelt tilsvarende svar til forhåndsvarselet. Departementet vurderer at 14 dager er en meget kort frist, særlig med tanke på at forhåndsvarselet kom i påskeferien og antall virkedager således er vesentlig forkortet.

Tatt i betraktning det omfattende sakskomplekset som er bakgrunnen for forhåndsvarselet, samt de alvorlige og inngripende konsekvensene et evt påfølgende vedtak vil kunne ha, fremstår forhåndsvarselet relativt kort og knapt. Forhåndsvarselet Emblem mottok var på halvannen side, med vedlagte bilag som et tillegg – i all hovedsak kopi av varslene/klagene og e-postkorrespondanse mellom partene. Departementet finner derfor grunn til også å vurdere hvorvidt forhåndsvarselet inneholdt det som må anses påkrevd for at Emblem på en forsvarlig måte kunne ivareta sine interesser.

Emblem er ansatt som høyskoleledelse, er utdannet jurist og sakskomplekset som oppsigelsen er bygget på er kjent for henne ved at hun har mottatt varslene/klagene og de aktuelle rapportene forut for forhåndsvarselet, og ved at det har vært ulik korrespondanse mellom partene om hendelsene. I den forbindelse må styret kunne legge til grunn at Emblem har kunnskap om bakgrunnen for saken. Forhåndsvarsel om oppsigelse er imidlertid et varsel om et potensielt inngripende og alvorlig vedtak. I NOU 2019: 5 punkt 22.2.6 er det lagt til grunn at jo større inngrep det er tale om, desto mer detaljert bør varselet være.

Departementet mener at styret i forhåndsvarselet tydeligere og mer konkret burde vist til hvordan de oppfatter at Emblem har brutt sine plikter ved å henvise til relevante lovbestemmelser og reglement, redegjort for relevante fakta, og begrunnet sin foreløpige vurdering av om vilkårene for oppsigelse var oppfylt. Slik departementet ser det, består forhåndsvarselet i hovedsak av punkter som inneholder en kort angivelse av varslene og klagene som er kommet mot Emblem og en liste med 15 punkter som kort beskriver hvordan anklagene i varslene kan oppsummeres. Departementet nevner blant annet fra listen: *«langvarige og omfattende samarbeidsproblemer med rektor», «mangelfull/manglende orientering av styret og rektor om saker av betydning» og «brudd på instruks vedrørende rolle som styresekretær»*. Denne listen tilsvarer det som står i Judicia sin rapport «Vurdering av sakskomplekset knyttet til Høgskuledirektør» datert 19. mars 2024.

Etter disse punktene sier styret at det totale sakskomplekset gir et foreløpig bilde av at det foreligger gjentatte tilfeller av brudd på Emblems plikter etter arbeidsavtalen, og trekker frem noen eksempler, herunder «*manglende etterlevelse av varslingsrutiner*» og «*manglende oppfølging av styresaker*». Det blir deretter gitt uttrykk for at dette utgjør flere direkte brudd på Emblems tjenesteplikt etter arbeidsavtalen og således vil omfattes av oppsigelsesadgangen etter statsansatteloven § 20 bokstav d. Styret redegjør ikke mer for bakgrunnen for de hendelsene som fører til forhåndsvarselet, og det redegjøres ikke konkret for hvorfor de ulike grunnene innebærer brudd på Emblems plikter som høyskoleledelse og videre hvordan de oppfyller vilkårene i statsansatteloven. Det kommer blant annet ikke frem hvordan Emblem har hatt en manglende oppfølging av styresaker. Styret har et tilsvarende avsnitt for statsansatteloven § 20 bokstav d, men heller ikke her redegjøres det for bakgrunnen for anførselene eller hvordan vilkårene for oppsigelse er oppfylt. Departementet nevner som eksempel at det i forhåndsvarselet er nevnt at Emblem har opptrådt utilbørlig overfor flere på institusjonen. Det gis imidlertid ingen informasjon om hvorfor eller hvordan hun har opptrådt utilbørlig, og hva dette innebærer.

Formålet med forhåndsvarselet er å sette parten i stand til å forstå saken og eventuelt protestere med faktiske eller rettslige innsigelser. Selv om Emblem ved hjelp av advokat har utarbeidet et tilsvarende svar hvor hun imøtegår forhåndsvarslet, har hun i klagen hevdet at forhåndsvarselet i liten grad redegjorde for hva styret konkret baserte oppsummeringene i vedtaket på. Dette førte ifølge Emblem til at hennes tilsvarende svar bar preg av at hun til en viss grad måtte gjette hva styret siktet til. Departementet deler oppfatningen om at forhåndsvarselet er mangelfullt ved at det ikke i tilstrekkelig grad gir uttrykk for styrets vurderinger, og at dette kan ha gjort det vanskelig å imøtegå forhåndsvarselet. Videre mener departementet at forhåndsvarselet i større grad burde redegjort for hvilke plikter som er brutt og hvordan Emblem har brutt dem, samt en vurdering av om vilkårene i statsansatteloven § 20 er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at plikter er brutt og at vilkårene er oppfylt uten å vise til den vurderingen som er gjort. Departementet finner derfor at det er berettiget tvil om hvorvidt Emblem har vært i stand, gjennom forhåndsvarselet, til å sette seg inn i bakgrunnen for varselet om oppsigelse på en slik måte at hun har kunnet ivareta sine rettigheter på en tilfredsstillende måte.

Styret har overfor departementet i forbindelse med oversendelsen av klagen gitt uttrykk for at forhåndsvarselet inneholder anklager mot Emblem, fordi det på dette tidspunktet ikke var gjort endelige vurderinger av de enkelte varslene utover det som objektivt sett kunne legges til grunn som sannsynliggjort uten Emblems bidrag, ettersom hun var sykemeldt. Styret skriver også i oversendelsen at det ikke ble konkludert i varslingssakene fordi Emblems uttalelser var helt nødvendige for å sikre et forsvarlig faktagrunnlag. Departementet stiller seg kritisk til at det utarbeides et forhåndsvarsel om et så alvorlig og inngripende vedtak som oppsigelse når styret selv mener de ikke har et forsvarlig faktagrunnlag bak noen av de sakene som utgjør grunnlaget for forhåndsvarselet.

6.2. Krav til begrunnelse

Det er flere anførsler i Emblems klage som knytter seg til oppsigelsesvedtakets begrunnelse.

Styret har i oppsigelsesvedtaket redegjort for det rettslige grunnlaget for oppsigelse etter statsansatteloven § 20, og har i et eget punkt om faktiske forhold redegjort for kravene som styret legger til grunn stilles til Emblem i stillingen som høyskoledirektør. Vedtaket for øvrig er bygget opp med styrets vurdering av hver enkelt oppsigelsesgrunn. Oppsigelsesgrunnene er strukturert slik at styret først redegjør for sakens bakgrunn, deretter Emblems tilsvare, før styret foretar en vurdering og fatter en delkonklusjon knyttet til hvert enkelt punkt. Avslutningsvis i vedtaket foretar styret en samlet vurdering av saken.

Departementet ser at styret for hver angitte oppsigelsesgrunn har et eget punkt som omhandler de faktiske forhold. Det er imidlertid klart at kravene til begrunnelse skjerpes ved et så inngripende vedtak, jf. Rt-1981-745 m.fl. På den bakgrunn mener departementet at det er et spørsmål om de faktiske forhold er fremstilt så fullstendig at det har vært mulig for Emblem å forstå om lovens vilkår for å treffe vedtaket er oppfylt. Dette aktualiseres særlig ved at Emblem i klagens punkt 3.3 har gitt uttrykk for at hun «[...] ikke kjenner seg igjen i Styrets påstand om «manglende avklaringer av saker», og «forstår ikke hva Styret sikter til.», og at beskrivelsen i oppsigelsesvedtaket om «favorisering» eller påstanden om tilbakeholdelse av informasjon om relevante og viktige saker ikke er «[...] ytterligere begrunnet fra Styrets side, og derfor vanskelig å kommentere.» I klagens punkt 3.5 har Emblem gitt uttrykk for at det er ukjent for henne hva styret baserer den ene anførselen på, og at dokumentasjon ikke er fremlagt. Videre gir Emblem uttrykk for at styret ikke viser til konkrete eksempler, og at det er vanskelig å vite hva det siktes til når styret i oppsigelsesvedtaket påstår manglende orientering av styret.

Departementet mener at flere av fremstillingene av de faktiske forholdene i oppsigelsesvedtaket er mangelfulle, og at styret i større grad burde redegjort for bakgrunnen for oppsigelsesgrunnene og knyttet de opp mot hennes plikter. Departementet finner derfor at det er berettiget tvil om hvorvidt de faktiske forhold er fremstilt så fullstendig at det har vært mulig for Emblem å forstå om vilkårene for oppsigelse er oppfylt. Som nevnt i punkt 4.3 har Sivilombudsmannen fremhevet at hvor inngående de faktiske forhold må gjengis, blant annet beror på «hvor stor avstand det er mellom myndighetenes og søkerens beskrivelse av de faktiske forhold, samt den konkrete betydning av denne meningsforskjell». Det er tydelig at partene ved flere tilfeller har ulike oppfatninger om faktum, noe som medfører et større ansvar overfor styret på å gjengi de faktiske forhold tydelig.

Departementet mener det er i tråd med de kravene som følger av fvl. § 25 første ledd om å gjengi innholdet i reglene vedtaket bygger på, når styret har gjengitt vilkårene for oppsigelse i statsansatteloven § 20. Departementet mener imidlertid at begrunnelsen i oppsigelsesvedtaket har klare svakheter når det kommer til redegjørelsen for de øvrige regler og plikter som styret legger til grunn at Emblem skal ha brutt. Det anføres flere steder under styrets vurdering at Emblem skal ha brutt en plikt eller en instruks, uten at det gis uttrykk for hvilken plikt eller instruks det gjelder, eller hvordan hennes handlinger innebærer et brudd på disse. Departementet nevner blant annet oppsigelsesvedtaket punkt 4.1.4 hvor styret skriver at Emblems reaksjon på konklusjonen om at hun gjennom sine handlinger har

grepet inn i den akademiske friheten ved institusjonen «er ikke i tråd med de krav og forventninger som stilles til høgskoledirektør ved HVO», punkt 4.2.3 hvor styret skriver «Emblems manglende orientering av styret er ikke i tråd med de krav og forventningene som stilles til høgskoledirektøren» og i punkt 4.2.4 hvor styret skriver «[...] anses som en forsømmelse av HMS-ansvaret og manglende plikt til å informere styret om relevante forhold.». Under punkt 4.3.5 skriver styret at «Så langt er styrets vurdering at direktør har handlet i strid med styrets økonomiforvaltning», uten at det redegjøres nærmere for hva styret legger i dette. Den samlede vurderingen til slutt i vedtaket er en oppsummering av delkonklusjonene og vurderingene styret har gjort tidligere i vedtaket.

I et så alvorlig og inngripende vedtak mener departementet at det må forventes at styret tydelig begrunner vedtaket ved å redegjøre konkret for hvilke plikter som er brutt og hvorfor hennes handlinger innebærer brudd på disse pliktene. Det er ikke tilstrekkelig å kun vise til «plikter» når formålet bak kravene til begrunnelse er at den ansatte skal kunne forstå vedtaket og ha mulighet til å kunne imøtegå anførslene. Det er vanskelig for en part å imøtegå anførsler som vedkommende ikke fullt ut forstår. Departementet mener også at styret burde hatt med en vurdering av statsansatteloven § 20 og hvordan Emblems handlinger innebærer et brudd på bestemmelsens vilkår.

6.3. Samlet vurdering

Departementet har gjennom arbeidet med klagesaken vurdert at det er flere mangler ved saksbehandlingen som ligger til grunn for vedtaket om oppsigelse av Emblem.

Et oppsigelsesvedtak er et inngripende vedtak som har alvorlige konsekvenser for den det gjelder. Når det fattes et vedtak om oppsigelse må det forutsettes at saken er tilstrekkelig opplyst, at parten har fått uttale seg og at forhåndsvarselet muliggjør dette. Med bakgrunn i sakens dokumenter og mottatt tilleggsinformasjon fra HVO, mener departementet at Emblems rettigheter etter forvaltningsloven ikke er ivaretatt og departementet er i tvil om styret i tilstrekkelig grad har vurdert hennes anførsler. Departementet ser særlig alvorlig på at det kan stilles spørsmål ved om Emblem sine muligheter for kontradiksjon reelt sett er ivaretatt og at det ut fra sakens dokumenter er tvilsomt om hun har hatt tilstrekkelig informasjon til å svare ut anførslene uten utfyllende informasjon fra styret. Departementet kan ikke se at styret har redegjort for, eller informert Emblem om hvordan, etter styrets vurdering, hennes rett til kontradiksjonen er ivaretatt.

Departementet viser til at prosessen frem til vedtaket om oppsigelse har gått relativt fort, og at det er grunn til å stille spørsmål ved om det er gitt tilstrekkelig tid og rom for en forsvarlig avgjørelse. Det er i overkant av 4 måneder fra det første varselet som startet prosessen ble sendt inn, til tidspunktet da Emblem ble sagt opp. Det gikk en måned fra Emblem mottok forhåndsvarsel til styret traff vedtak om oppsigelse. I løpet av denne perioden var Emblem tidvis sykemeldt og ga uttrykk for at hun ikke var i stand til å gi tilsvaret til alle varslene som var rettet mot henne. Departementet har under vurderingen av forhåndsvarselet i punkt 5.1 vist til at høyskolen har gitt uttrykk for at det i forhåndsvarselet kun ble vist til at varslene inneholdt anklager mot Emblem fordi det ikke var gjort endelige vurderinger av de enkelte

varslene utover hva som objektivt kunne legges til grunn som sannsynliggjort uten Emblems bidrag. Departementet mener derfor at det er grunn til å tro at Emblem ikke har kunnet ivareta sine interesser med utgangspunkt i den saksbehandlingen som er gjort.

Muligheter for kontradiksjon kan, som tidligere nevnt, utledes av kravet til forhåndsvarsel i fvl. § 16. HVO har et selvstendig ansvar i å sørge for at Emblem sine rettigheter blir ivaretatt i forbindelse med en oppsigelsesprosess, og det er spesielt viktig at saken er godt opplyst og at parten har fått gitt uttrykk for sitt syn på saken når det vurderes å fatte et svært inngripende vedtak. Departementet finner derfor at det er kritikkverdig at styret ikke tilbød en ytterligere redegjørelse rundt sakene som lå til grunn for forhåndsvarselet når Emblem både i tilsvaret til forhåndsvarselet og da hun forklarte seg muntlig for styret, ga uttrykk for at de sakene som utgjør grunnlaget for oppsigelsesvedtaket i det alt vesentligste ikke hadde vært gjenstand for kontradiksjon. Dersom styret mente at sakene hadde vært gjenstand for kontradiksjon, burde styret bidratt til å oppklare en eventuell misforståelse, eventuelt redegjort for og dokumentert at muligheter for kontradiksjon forut for forhåndsvarselet var ivaretatt. Departementet mener også at usikkerhet rundt om en part har fått uttale seg om alle forhold, tyder på at det er skjedd feil i saksbehandlingen.

Det har for departementet vært krevende å få dannet et fullstendig bilde av sakens faktiske sider og om grunnlaget som styrets oppsigelsesvedtak bygger på. Som tidligere nevnt, har departementet i forbindelse med behandlingen av klagen derfor måttet henvende seg til HVO flere ganger for å etterspørre mer informasjon rundt oppsigelsesvedtaket og oversendelsen til departementet. Dette har medført en lenger saksbehandlingstid i departementet enn ønskelig, men har vært nødvendig for at saken skal være så godt opplyst som mulig og tilstrekkelig forberedt for departementet som klageinstans.

Det at departementet to ganger har måttet henvende seg til høyskolen for å få saken tilstrekkelig forberedt og opplyst, underbygger både tvilen rundt om Emblem har hatt tilstrekkelig informasjon i forhåndsvarselet til å svare ut anførselene og at oppsigelsesvedtakets begrunnelse kan anses som mangelfull.

Etter en samlet vurdering mener departementet at høyskolen i forbindelse med oppsigelsen av Emblem har begått saksbehandlingsfeil ved å ikke ivareta de lovfestede kravene til forhåndsvarsel og begrunnelse i forvaltningsloven i fvl. §§ 16 og 25. Departementet mener videre at de grunnleggende mulighetene for kontradiksjon, som skal ivaretas ved flere av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, ikke i tilstrekkelig grad er ivaretatt av styret i forbindelse med oppsigelsen av Emblem.

7. Ugyldighetsvurdering

7.1. Er vedtaket gyldig etter fvl. § 41?

Departementet har konkludert med at det er gjort saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven i forbindelse med oppsigelsen av Emblem. Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt feilene bør få betydning for oppsigelsesvedtakets gyldighet.

Fvl. § 41 regulerer når et vedtak er *gyldig* til tross for saksbehandlingsfeil, og lyder slik:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Høyesterett har i rettspraksis gitt uttrykk for hvordan gyldighetsregelen i fvl. § 41 skal forstås. I Rt-2009-661 avsnitt 71 er det lagt til grunn at det er tilstrekkelig med «*en ikke helt fjerntliggende mulighet*» for at feilen har fått betydning for vedtaket. I avsnitt 72 trekkes det opp flere relevante vurderingsmomenter:

«Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til.»

Vurderingstemaet er følgelig om det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilene knyttet til forhåndsvarsel og vedtakets begrunnelse kan ha fått betydning for oppsigelsesvedtaket.

Departementet har kommet til at det er begått saksbehandlingsfeil som følge av et mangelfullt forhåndsvarsel og en mangelfull begrunnelse i oppsigelsesvedtaket. Kravene til forhåndsvarsel og begrunnelse skal sikre at parten til en viss grad skal få medvirke i beslutningsprosessen. Disse saksbehandlingsfeilene innebærer etter departementets vurdering tilsidesettelse av grunnleggende krav til forsvarlig behandling i en forvaltningssak som er av alvorlig og inngripende karakter for den vedtaket retter seg mot. Dersom det ikke hadde foreligget feil ved saksbehandlingen, er det sannsynlig at saken hadde vært bedre opplyst og at Emblems rettigheter hadde vært ivaretatt. Det er videre en mulighet for at styret hadde foretatt andre vurderinger av noen av oppsigelsesgrunnene dersom de hadde fått Emblems syn på saken i tilstrekkelig grad. Departementet mener derfor at det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilene knyttet til forhåndsvarsel og vedtakets begrunnelse kan ha fått betydning for oppsigelsesvedtaket.

I forarbeidene er det lagt til grunn at fvl. § 41 ikke skal tolkes antitetisk, og at den ikke avgjør hvorvidt vedtaket blir ugyldig dersom feilen har virket bestemmende på innholdet, jf. Innst. O.

II (1966-1967) s. 16. Det betyr at det ikke er tilstrekkelig for å konstatere ugyldighet, at vedtaket ikke er gyldig etter fvl. § 41. Det må også foretas en konkret vurdering av om vedtaket bør bli ugyldig etter den ulovfestede ugyldighetslæren, se blant annet NOU 2019: 5 punkt 33.2.2

7.2. Er vedtaket ugyldig etter den ulovfestede ugyldighetslæren?

I saker hvor det foreligger en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen kan ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold, er man utenfor området av *gyldighetsregelen* i fvl. § 41.¹ Spørsmålet blir da om feilene leder til at avgjørelsen blir *ugyldig*. Dette beror på ulovfestede regler.

De ulovfestede reglene om ugyldighet skiller mellom forskjellige typer av feil. Ved feil ved saksbehandlingen uttrykkes vurderingstemaet slik at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold, jf. NOU 2019: 5 punkt 33.2. Departementet har allerede konkludert med at det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilene knyttet til forhåndsvarsel og vedtakets begrunnelse kan ha fått betydning for oppsigelsesvedtaket, jf. vurderingen av fvl. § 41 i punkt 6.1. Departementet går derfor over til den konkrete vurderingen av om vedtaket bør bli ugyldig. I denne vurderingen er det blant annet relevant å legge vekt på feilens art og omfang, hvorvidt ugyldighet er til gunst eller skade for parten, hvor lang tid som har gått og om parten selv er å bebreide for feilen.

De aktuelle saksbehandlingsfeilene knytter seg til saksbehandlingsregler som oppstiller viktige rettigheter og rettssikkerhet for en part i en alvorlig forvaltningssak, og skal blant annet bidra til å sikre et riktig vedtak. Departementet mener at styrets mulige interesser i å få en rask avklaring ikke kan gå på bekostning av Emblemets grunnleggende rettigheter i en så alvorlig sak. Videre har det kun gått et halvt år siden Emblem mottok vedtaket om oppsigelse, og det er fire måneder siden departementet mottok klagen. Det kan dermed ikke anses å ha gått lang tid, og departementet legger til grunn at ugyldighet ikke er til ugunst for Emblem.

Etter en samlet vurdering har departementet konkludert med at saksbehandlingsfeilene knyttet til forhåndsvarselet og vedtakets begrunnelse leder til at oppsigelsesvedtaket må anses ugyldig.

At oppsigelsesvedtaket er ugyldig betyr at Emblem ikke lenger er sagt opp fra sin stilling som høyskoleledelse. Som en følge av at departementet har kommet til at oppsigelsesvedtaket må anses ugyldig, har departementet ikke sett grunnlag for å ta nærmere stilling til vilkårene i statsansatteloven § 20.

¹ NOU 2019: 5 punkt 33.2.2.

Vedtak

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det foreligger mangler ved HVOs saksbehandling av oppsigelsen. Feilene ved saksbehandlingen kan ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Departementet har videre kommet til at vedtaket må kjennes ugyldig etter en konkret vurdering.

Det fremgår av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c at departementet kan omgjøre vedtaket når det foreligger ugyldighet. Departementet opphever etter dette vedtaket, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kunnskapsdepartementets vedtak kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd. Fristen for å reise søksmål er åtte uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet fram, se statsansatteloven § 34 første ledd.

Med hilsen

Trude Wessel Eide (e.f.)
avdelingsdirektør

Ingrid Olsen Sterri
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Høgskulen i Volda